Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Québec

85-2205/

Le contenu de cette publication
a été réalisé par le
ministère des Finances

Cette édition a été produite par la Direction générale
des publications gouvernementales
des ministère des Communications

Une subvention spéciale du
ministère des Finances permet
de vendre cette publication
au prix de 5,00 $

Dépôt légal — 4e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08965-4

© Gouvernement du Québec, 1984

Table des matières

Avant-propos 1

Introduction 15

Première partie: analyse de la situation actuelle 27

Chapitre I: **Les contraintes et les objectifs du système fiscal** 33

1.1 Les contraintes **34**
1.2 Les objectifs **40**
1.3 Conclusion **42**

Chapitre II: **Caractéristiques du régime de taxation des particuliers** 43

2.1 Étude comparative du régime de taxation du Québec **48**
2.2 Description sommaire et analyse de certains problèmes soulevés par le régime de taxation **54**
2.3 Analyse du fardeau fiscal et du coût de la vie **77**
2.4 Résumé et conclusion **113**

Chapitre III: **Les caractéristiques du régime de transferts et les problèmes d'intégration au régime de taxation** 119

3.1 Description générale du régime de transferts et de ses principaux programmes **124**
3.2 Le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts **127**
3.3 La participation au marché du travail et l'efficacité de l'économie **147**
3.4 La question de l'équité **163**
3.5 La redistribution des revenus **167**
3.6 Les problèmes particuliers suscités par le système fiscal **173**
3.7 Résumé et conclusion **189**

Douzième partie: propositions de réforme 193

Chapitre IV: **Les Grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers** 195

4.1 Le cadre politique de la réforme **200**
4.2 Les coûts de la réforme **200**
4.3 Les grandes lignes de la réforme **201**
4.4 D'où vient et où va l'argent? **207**
4.5 Conclusion **211**

Chapitre V: **La réforme proposée** 213

5.1 Le cadre principal de la réforme proposée **218**
5.2 Les aspects particuliers de la réforme **236**
5.3 Les options de réforme **242**

Chapitre VI: **Les effets de la réforme proposée** 251

6.1 Les effets de la réforme sur la situation fiscale des ménages **256**
6.2 L'équité du système fiscal **287**
6.3 L'impact sur l'efficacité de l'économie **295**
6.4 Les effets sur la répartition des revenus **302**
6.5 L'impact financier sur les ménages et sur le budget du Gouvernement **311**

Chapitre VII: **Les choix fondamentaux** 319

7.1 L'unité d'imposition et l'unité de transferts **324**
7.2 L'identification et l'évaluation des besoins essentiels **325**
7.3 La façon de couvrir les besoins essentiels **326**
7.4 Le traitement accordé aux différentes catégories de ménages **327**
7.5 L'intégration des régimes d'imposition et de transferts **340**
7.6 Les exemptions d'impôt, les crédits d'impôt et les allocations familiales et de conjoint **340**
7.7 L'impôt sur le revenu et la taxe de vente assortie d'un crédit de taxe **345**
7.8 L'instauration d'un impôt minimal **346**
7.9 Conclusion: les choix de société et l'option privilégiée par le gouvernement **347**

Résumé 351

Glossaire 371

Index 377

Avant-propos

A. Fiscalité et choix de société 5

B. L'évolution des dépenses des États modernes et leur financement 5

a) Les mesures sociales 5
b) L'orientation et le soutien du développement économique 6
c) Les arbitrages rendus inévitables 7

C. Le cas du Québec 8

a) L'expansion du rôle de l'État depuis 1960 8
— La sécurité sociale et les services publics 8
— L'engagement de l'État dans le développement économique 9
— L'affirmation de l'identité nationale 10
b) L'État protecteur: son coût et ses conséquences 10

D. Les orientations fiscales du gouvernement du Québec 12

a) La réforme de la fiscalité municipale 12
b) La réforme de la fiscalité des entreprises 12
c) La fiscalité des particuliers et le *Livre blanc* 13

A. Fiscalité et choix de société

On n'aborde pas sans une certaine appréhension une réforme de la fiscalité. Les conséquences d'un système fiscal sont sans doute à court terme fort visibles, dans leurs effets immédiats, pour l'ensemble de la population. Les effets à plus long terme sont souvent plus profonds, mais comme ils ne se manifestent que graduellement, on a souvent tendance à y accorder moins d'importance. Or, il n'y a pas vraiment d'impôt ou de taxe qui soit neutre quant à ses effets sur la croissance économique et sur la distribution des revenus. Prolonger une structure de taxation existante, c'est donc décider de prolonger les conséquences de son existence. Modifier la structure de taxation, c'est inévitablement réorienter les incitations de caractère économique et affecter les critères de distribution des revenus dans la société. Il y a une forme de « philosophie » économique et sociale sous-jacente à toute réforme de la fiscalité. Il est donc fondamental de rendre explicites les objectifs d'une réforme de façon à ce que l'on puisse en comprendre les modalités qui sont inévitablement fort complexes, particulièrement dans un régime fédéral comme le nôtre.

On peut soutenir qu'un gouvernement devrait se contenter d'appliquer à des assiettes fiscales aussi larges que possible — par exemple le revenu — des taux d'imposition peu nombreux ou même un seul taux pour toutes les tranches de revenu (tout en tenant compte des charges familiales). Certains proposent depuis quelques années de financer la majeure partie des dépenses de l'État au moyen d'une seule taxe applicable à l'ensemble de la consommation.

En pratique, aucun gouvernement, si l'on excepte les gouvernements locaux ou régionaux, ne s'est cantonné dans un seul champ d'impôt comportant quelques taux différenciés et, à plus forte raison, un seul taux. L'expansion considérable des dépenses publiques a tellement augmenté les besoins de financement de l'État que les sources de taxation se sont inévitablement multipliées.

B. L'évolution des dépenses des États modernes et leur financement

a) Les mesures sociales

À la suite de la catastrophe sociale que fut dans le monde occidental la grande crise des années trente, on ne peut éviter de constater que la crise a été d'autant plus profonde et d'autant plus durable que la réduction de l'emploi a provoqué un écrasement de la consommation, le travailleur n'ayant à peu près aucune protection financière à la suite de la perte de son travail. Le cercle vicieux d'une chute de l'emploi, menant à une contraction brutale de la consommation, qui à son tour entraîne une nouvelle chute de l'emploi, va profondément marquer une génération qui verra sans doute mieux que les précédentes les rapports entre la solidarité économique et sociale : chez les uns comme une condition de prospérité, chez les autres comme une condition élémentaire de justice sociale.

Quoi qu'il en soit, deux ouvrages seront publiés à six ans d'intervalle et révolutionneront le cadre fondamental des politiques économiques et sociales de deux générations successives. Il s'agit de la « Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie » de John Maynard Keynes, en 1936, et du rapport Beveridge sur la sécurité sociale, en 1942.

L'énorme influence du premier ouvrage est à ce point connue qu'il n'est pas nécessaire de souligner ici que les gouvernements actuels en sont complètement imprégnés, souvent maintenant sans se rendre compte que ce qui est passé dans les moeurs est en réaction complète avec les politiques économiques suivies auparavant, et que ce bouleversement va permettre la mise en place systématique des recommandations du second ouvrage.

L'influence du rapport de la Commission royale d'enquête présidée par lord Beveridge est moins connue. Pour la première fois dans les pays du monde anglo-saxon, une « grande charte » de la sécurité sociale était systématiquement exposée. Basée sur l'égalité des chances, sur des programmes d'application universelle et sur des objectifs de redistribution des revenus, cette « grande charte » sera reprise dans tout le monde anglo-saxon et rejoindra les expériences plus diverses et, au départ, moins coordonnées qui sont apparues un peu partout en Europe continentale.

Au Canada, ces nouvelles orientations se sont traduites dans les travaux de la Commission nationale sur l'emploi en 1938 et dans le rapport Marsh de 1943. À cette époque, des politiques ont été introduites dans le même esprit, telles que les allocations familiales et l'assurance-chômage. S'ajouteront par la suite la sécurité de la vieillesse, l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, en même temps que l'aide sociale était systématisée. L'accès universel à l'enseignement fut généralisé, et l'âge minimum de l'enseignement obligatoire, relevé.

Une fois les plus importantes réformes réalisées, on s'est attaché, au cours des dix dernières années, à mettre sur pied des compléments de programmes basés sur des besoins plus spécifiques de groupes particuliers, et non plus des programmes universels: c'est ainsi que le supplément de revenu garanti vit le jour pour les personnes âgées et que le supplément de revenu de travail québécois fut établi.

Certains programmes qui auraient pu fort bien devenir universels furent restreints à certains groupes. C'est ainsi que la gratuité des médicaments fut limitée aux assistés sociaux et, au Québec et dans quelques provinces, étendue aux personnes âgées. De même, la gratuité des frais dentaires ne fut jamais mise en vigueur, en dépit de la gratuité des frais hospitaliers et médicaux. Au Québec, on l'applique aux enfants de moins de 12 ans, ce qui n'a d'ailleurs pas été suivi dans les autres provinces canadiennes.

En fait, la généralisation de programmes gratuits a provoqué une expansion tellement forte des budgets gouvernementaux et une telle augmentation des fardeaux fiscaux que les gouvernements ont dû, pour assumer toutes ces nouvelles charges, renoncer à tout effort de simplifier la structure fiscale. Faire financer par le seul impôt sur le revenu une telle expansion des charges aurait été à ce point visible que c'est toute la démarche qui aurait été remise en cause. Plus grave encore, le plus clair de l'augmentation de la charge fiscale aurait porté sur les personnes à revenu faible et à revenu moyen, même en supposant la confiscation de tous les revenus élevés.

On assista donc à la prolifération des taxes, certaines visibles, d'autres pas; certaines rejoignant, bien sûr, l'assiette du revenu des particuliers, d'autres, le revenu des entreprises; certaines, le capital des particuliers et des entreprises, telles les taxes foncières, d'autres encore, la consommation des particuliers et la valeur de la production des entreprises.

Des taxes « volontaires » sur l'alcool, le tabac ou le jeu finirent par prendre une ampleur d'autant plus grande que l'on misa à la fois sur une sorte de réprobation sociale, réelle ou présumée, et sur une sensibilité remarquablement faible de la demande pour ces produits par rapport aux prix, pour en tirer le maximum de revenus pour l'État.

En fait, la seule limite à la multiplication des assiettes fiscales fut l'imagination du Législateur.

b) L'orientation et le soutien du développement économique

Pendant ce temps, le champ de l'activité économique des gouvernements s'élargissait au fur et à mesure que l'État assumait des responsabilités directes à l'égard du développement.

Avec les années, le système s'est raffiné. Dans l'orientation du développement de l'industrie, des procédés de plus en plus perfectionnés ont été utilisés. Citons d'abord le cas des aciéries au moment de la guerre de Corée, puis, dans les années qui ont suivi, la prospection et l'exploration pétrolière et gazière et certaines activités prioritaires (l'investissement manufacturier en général, puis les exportations, et enfin la recherche et le développement). Les institutions financières ont été favorisées par une foule de mesures fiscales (détaxation de certaines réserves des banques, élimination de l'impôt sur les mutuelles d'assurances, etc.). Et finalement, on a accordé de plus en plus d'importance à une taxation différente des P.M.E. et des grandes entreprises, reconnaissant la nécessité d'appuyer fiscalement l'importance croissante des premières sur le plan de la création d'emplois.

Sur un autre plan, la construction résidentielle, l'agriculture et les pêcheries ont donné lieu non seulement à des efforts de discrimination fiscale, mais à toutes sortes d'aide directe prenant habituellement la forme de subventions.

D'ailleurs, les subventions vont graduellement devenir une forme normale d'aide aux investissements, d'abord dans des régions à fort taux de chômage, puis, le chômage s'étendant et s'amplifiant, dans des provinces entières. En fait, à l'heure actuelle, aucun investissement manufacturier à l'est de la rivière Outaouais et jusqu'à l'Atlantique ne s'amorce sans subvention.

En même temps que ces mesures d'orientation et de soutien étaient déployées, les gouvernements ont mis en place un nombre croissant d'entreprises d'État.

Enfin, ces préoccupations quant à l'orientation de l'activité économique devaient inévitablement amener les gouvernements à établir une distinction entre la taxation du revenu, du capital, de la consommation et de l'épargne. Inévitablement, on devait accorder de plus en plus d'importance à l'incitation à épargner et à investir, au fur et à mesure que l'impôt sur le revenu et sur les profits et la taxation du capital s'alourdissaient; ces incitations devaient être maintenues et même accentuées, sans éliminer toutefois complètement la taxation des revenus engendrés par l'épargne et l'investissement.

On procéda donc à la mise en place d'une série d'exemptions, de crédits d'impôt et de remboursements en tous genres pour augmenter l'incitation à l'épargne: statut particulier de la taxation du gain en capital sur les habitations principales et des revenus implicites sur la valeur nette de ces résidences, crédit d'impôt sur les dividendes de corporations canadiennes, exemptions sur un montant défini d'intérêts d'obligations canadiennes ou de dépôts bancaires, statut fiscal des régimes de retraite, des régimes enregistrés d'épargne-logement et des immeubles résidentiels à logements multiples, régime d'épargne-actions au Québec, etc. Tous ces régimes sont destinés à favoriser à la fois l'épargne et une certaine forme d'investissements considérés comme économiquement ou socialement souhaitables. Au fil des ans, les formules se sont affinées et en sont venues à relever du bistouri fiscal. Les refuges fiscaux permettant, par exemple, de mieux financer le film ou encore la recherche et le développement deviennent, par rapport à l'ensemble des lois fiscales, une sorte de chirurgie dont la précision n'a d'égale que la complexité des calculs qu'ils exigent.

c) Les arbitrages rendus inévitables

Il était inévitable que tôt ou tard l'arbitrage devienne difficile entre la croissance des coûts des programmes sociaux, dont la généralisation rendait toute amélioration, même modeste, fort onéreuse, et les interventions économiques dont le coût, sans doute plus réduit, serait perçu, surtout en période de récession économique, comme soustrait des sommes destinées aux mesures de sécurité sociale.

Les divers ordres de gouvernement ont cru pouvoir retarder l'échéance d'arbitrages douloureux en recourant à des transferts de fonds, d'un ordre de gouvernement à un autre. Un ordre de gouvernement, coincé par les pressions que l'on vient d'esquisser, pouvait échapper pour un temps à d'inévitables décisions, en obtenant d'un autre ordre de gouvernement des transferts de fonds qui feraient oublier pendant quelques années l'inéluctable mouvement vers l'augmentation des impôts et des taxes.

Le cadre fédéral canadien se prêtait fort bien à ce genre de déplacement. Quelques années après le démarrage des applications au Canada du rapport Beveridge, on inaugurait un régime de péréquation en vertu duquel le gouvernement fédéral acceptait de fournir aux provinces des transferts leur permettant éventuellement de fournir une qualité de services, sinon uniforme, en tout cas comparable d'une province à l'autre. En outre, les taux applicables à l'impôt sur le revenu des particuliers, à celui sur les bénéfices des sociétés et à l'impôt sur les successions étant considérés comme partageables entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces jusqu'en 1972, le partage des « points » d'impôt devint le moyen privilégié de fournir des sources de taxation aux provinces qui, en vertu de la Constitution, étaient chargées de l'éducation et de la santé, champs privilégiés de l'explosion des dépenses publiques. Enfin, des transferts de fonds réservés à la santé et à l'enseignement postsecondaire vinrent compléter l'édifice.

En fait, contrairement à la plupart des fédérations, la fédération canadienne distribuait ainsi ces fonds sans condition et laissait chaque province les affecter à sa guise. Les provinces avaient, en outre, une aptitude totale à contrôler les transferts aux collectivités locales, puisque ces dernières étaient juridiquement leurs créatures. Il leur devenait donc possible non seulement de masquer leurs déficits, en obtenant d'Ottawa des transferts inconditionnels croissants, mais de réduire, si elles le voulaient, leurs transferts aux collectivités locales et de diminuer ainsi leur endettement apparent.

Dans le cadre — unique — d'un tel système, on pouvait reporter ainsi de plusieurs années les arbitrages inévitables.

Une dernière opération allait accélérer l'éclatement de cette structure de finances publiques: c'est le processus d'indexation. La croissance rapide de l'inflation, au cours des années soixante-dix, a eu un double résultat. D'une part, on accepta rapidement au Canada (dès 1973) qu'il était anormal et injuste d'appliquer une structure progressive d'imposition sur des revenus dont la valeur progressait surtout à cause de l'augmentation des prix et ne correspondait pas, pour l'essentiel, à une augmentation des revenus réels. On décida donc d'indexer les exemptions personnelles et la table d'imposition au taux d'augmentation du coût de la vie.

Parallèlement, en raison même de l'accélération de l'inflation, on décida, en outre, d'indexer la plupart des pensions: allocations de bien-être social, allocations familiales, pensions de sécurité de la vieillesse, sans compter que d'autres allocations, telle l'assurance-chômage, étaient directement reliées au niveau nominal des salaires. De même, l'indexation des salaires au coût de la vie fut instaurée comme base des négociations collectives dans le secteur public.

En somme, l'État acceptait de se servir des mécanismes d'indexation à la fois pour réduire ses revenus et pour augmenter ses dépenses budgétaires. Les déficits globaux du système dans son ensemble commencèrent à devenir préoccupants.

À l'automne 1981, une forte récession, américaine au début, mondiale ensuite, frappait l'économie canadienne. La récession canadienne, qui amena, pour la seule année 1982, un recul de 5% du **produit national brut***, fut non seulement la pire année de récession que l'on ait connue depuis la grande crise, mais elle marqua la pire performance économique de tous les pays industriels. Les entrées fiscales furent nettement inférieures à ce que l'on envisageait encore au début de 1981. Les dépenses reflétèrent à la fois l'incidence sur le service de la dette du niveau anormal des taux d'intérêt et l'augmentation inévitable de dépenses liées à des programmes exceptionnels d'emplois et au coût des mesures sociales. Les déficits de la plupart des gouvernements montèrent en flèche. Par conséquent, l'augmentation des impôts et des taxes, reportée, retardée, camouflée en définitive, devint inévitable à tous les ordres de gouvernement. Des coupures de dépenses et la remise en cause de programmes existants devinrent tout à coup urgentes. Dans un grand nombre de pays, l'État-providence fut remis en cause. Le niveau des déficits, effrayant pour l'avenir, amena les gouvernements à remettre en question leurs politiques.

Les citoyens, eux, scrutèrent leurs attitudes et leurs aspirations. Était-il vraiment utile d'avoir des impôts aussi élevés pour les services que l'on recevait de l'État? Des citoyens n'abusaient-ils pas des programmes qui leur étaient offerts? Les objectifs collectifs ou communautaires ne réduisaient-ils pas, de façon intolérable, le libre usage du revenu obtenu par chacun selon les efforts qu'il déploie? Déjà, en vertu de l'adoption de la proposition 13 par la Californie en 1978, on pouvait remettre en cause bon nombre des dogmes et des absolus de l'État-providence sans passer pour iconoclaste. La politique fiscale suivie par le président Reagan aux États-Unis ne bouleversait-elle pas l'arbitrage entre les aspirations de la collectivité et les besoins réels des individus?

C. Le cas du Québec

a) L'expansion du rôle de l'État depuis 1960

C'est dans ce cadre général qu'il nous faut examiner l'évolution du Québec depuis un certain temps. Finalement, c'est à partir du diagnostic que l'on portera à cet égard que la politique fiscale des prochaines années devra être établie.

Dans le cadre qui vient d'être esquissé, le Québec a manifesté une originalité certaine. La révolution qui s'est produite dans tout le monde occidental sur le plan des idées et des politiques heurtait de front un mode traditionnel d'organisation de la vie sociale.

Il n'en reste pas moins que le Québec, au début des années soixante, est mal préparé au bouleversement du cadre de la sécurité sociale et de l'organisation de l'économie. Dans le domaine de l'éducation et des soins de santé, le sous-équipement est notoire en comparaison avec le reste de l'Amérique du Nord. Les structures administratives religieuses contrôlent l'essentiel de ce genre de service et ne se prêtent guère à l'universalisation des prestations. Les interventions gouvernementales dans l'économie restent tout à fait embryonnaires, et une résistance dogmatique empêche leur extension. On se posera même la question de savoir si l'étude de la *Théorie générale de Keynes* est compatible avec l'observance religieuse.

Tout cela finira par être balayé, mais le coût du rattrapage qu'il faudra entreprendre avec la Révolution tranquille sera énorme. Dans le domaine de l'éducation en particulier, le fait que notre taux de scolarisation secondaire et universitaire soit parmi les plus bas des pays développés exigera un rattrapage gigantesque sur le plan des installations et du personnel qui gonflera les budgets, d'autant plus que le rythme d'expansion sera accéléré aux limites du possible. On peut en dire autant, bien qu'à un degré moindre, des services de santé.

— La sécurité sociale et les services publics

La Révolution tranquille va marquer la fin de la résistance au cadre général de la sécurité sociale. Au contraire, dès que les grands programmes auront été mis en place, le Québec va avoir tendance à prendre la tête des provinces canadiennes dans leur bonification et dans l'élaboration d'ajouts à ces programmes. Le pendule se sera déplacé complètement de l'autre côté. La facilité avec laquelle les gouvernements successifs du Québec arrivent à

---

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

arracher des transferts au gouvernement fédéral pendant la majeure partie des années soixante, puis au cours de la décennie suivante, la relative aisance à augmenter à la fois les sources de revenus et les taux d'imposition vont faire illusion quant à la rapidité avec laquelle la révolution des programmes sociaux et éducationnels peut être entreprise.

En même temps cependant, on veut aussi se doter d'infrastructures dans d'autres services publics où un rattrapage important est nécessaire. Le réseau routier, en particulier, exigera des sommes énormes, d'autant plus d'ailleurs que l'on ne veut pas être en arrière à cet égard par rapport aux autres régions d'Amérique du Nord. On ne le sera pas. Au contraire, on sera plutôt en avance.

Tout cela va faire qu'en vingt ans le Québec est passé d'un état de sous-développement de ses services à une situation où, dans l'ensemble, les services disponibles sont parmi les plus nombreux et les meilleurs en Amérique du Nord. Dans certains cas, ils sont aussi parmi les plus coûteux, l'accélération ayant, comme toute chose, un prix qu'il faut payer.

Et pourtant, le rattrapage n'est pas terminé partout. Les retards sont encore très visibles dans un secteur qui, pour des raisons financières, devait être négligé, et qui a la caractéristique d'être coûteux: celui de l'épuration des eaux, auquel il faudra consacrer plusieurs milliards dans les années à venir.

— L'engagement de l'État dans le développement économique

Sur le plan des instruments d'intervention dans l'économie, la révolution a été tout aussi brutale. En 1960, le secteur public québécois était insignifiant. L'aide apportée par l'État aux entreprises ne dépassait pas l'affermage des ressources naturelles.

Des sociétés d'État, comme Hydro-Québec, prirent de l'extension tandis que d'autres furent créées de toutes pièces pour agir dans des secteurs précis. La Société générale de financement du Québec, Sidbec, Soquem, Soquip, Rexfor, Soquia, la Société québécoise des transports, la Société d'habitation du Québec, la Société nationale de l'amiante jalonnent la route de ces secteurs d'activité. Des institutions financières furent établies: la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société de développement industriel du Québec. Dans des secteurs plus précis, des organismes comme la Société de développement des industries de la culture et des communications ou la Société de développement coopératif ont graduellement pénétré le secteur du financement des entreprises.

La plupart de ces institutions gouvernementales ont appris rapidement à s'associer aux entreprises privées ou au secteur coopératif, fournissant ainsi des structures d'entreprises et de financement tout à fait originales en Amérique du Nord. On ne peut plus dire que le rôle du secteur public est d'être complémentaire, ni d'exploiter des secteurs témoins, ni de gérer des secteurs entiers de l'économie. Il est devenu un des pivots de l'« entrepreneurship » et s'associe graduellement aux autres agents économiques.

L'émergence simultanée de l'entrepreneurship « indigène », du mouvement coopératif (au-delà de ses formes traditionnelles d'expression) et du secteur public a, en l'espace d'une quinzaine d'années, complètement modifié la distribution des centres économiques de décision, alors que s'accentuait le déplacement vers Toronto de centres de décision historiquement importants.

La construction du secteur public québécois a coûté cher au Trésor public, a considérablement augmenté la dette du secteur public et a donc multiplié les appels aux marchés financiers. Le cas le plus visible est celui d'Hydro-Québec, dont la dette est garantie par le gouvernement.

Une nécessaire capitalisation des sociétés d'État a de plus exigé chaque année des sorties de fonds publics. Et les profits ayant été systématiquement réinvestis, les mouvements de fonds sont restés à sens unique. D'autre part, il s'en faut qu'il n'y ait eu que des opérations réussies. Certaines sociétés d'État ont souvent été en situation de déficit. Le cas le plus évident est celui de Sidbec, dont le déficit entraînait jusqu'à tout récemment des sorties de fonds du Trésor public d'environ 100 millions par an.

Il devenait aussi inévitable que les autorités gouvernementales québécoises, occupant une place aussi importante dans l'économie, jouent graduellement un rôle dans les politiques de soutien de l'économie, surtout en période de récession. Jamais cela n'aura été aussi frappant que durant la récession de 1981 à 1983, quand la structure même du budget dut être remaniée pour permettre des politiques efficaces de relèvement de l'économie. Faire en sorte que la reprise économique se traduise par une croissance de l'emploi, dans un contexte de profonde transformation technologique, se révèle complexe et bien plus coûteux que ce qu'impliquerait un simple retour de la prospérité.

Outre qu'il fallait faire face au déplacement des ressources vers Toronto et vers l'Ouest, il faut comprendre que le système des transferts fédéraux, si utile dans les années soixante pour masquer les exigences budgétaires, était graduellement devenu une véritable trappe sur le plan budgétaire.

Cela exige quelques commentaires. Imaginons qu'un gouvernement à Québec décide de lancer des travaux publics de 750 millions ou, par la voie de subventions, de favoriser un montant équivalent d'investissements privés. Imaginons que le même gouvernement décide de baisser les impôts ou les taxes du même ordre. Chacun de ces gestes est susceptible d'augmenter la croissance de l'économie de 1%. Cette hausse provoquera des entrées fiscales de l'ordre de 150 millions. On imagine alors que le gouvernement remettra la majeure partie de cette somme dans l'économie pour accélérer encore la croissance et qu'il affectera le reste à la redistribution des revenus et à la protection des citoyens.

La conclusion est erronée. En fait, le système de **péréquation** et des autres transferts fédéraux a été ainsi monté que, sur une période de trois ou quatre ans, le gouvernement fédéral vient récupérer environ 50% de l'augmentation des revenus additionnels acquis par le Trésor québécois. Les gestes posés par le gouvernement du Québec auront ultimement servi à réduire autant le déficit fédéral que le sien.

Le contraste est grand avec les provinces qui ne « profitent » pas de la péréquation, comme l'Ontario, et qui, pour chaque dollar dépensé en investissement ou en réduction des impôts ou des taxes, garderont environ 85% des recettes fiscales qui en découleront. Les gouvernements de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont ainsi directement incités à accélérer leur croissance. Le Québec et les provinces maritimes ne le sont guère, et leurs gouvernements, s'ils s'engagent dans cette voie, ne le font que parce que l'intérêt public semble l'exiger.

Faut-il s'étonner que, dans ces conditions, le gouvernement du Québec soit incité, lorsqu'une marge de manoeuvre apparaît, à la consacrer à de nouvelles mesures sociales plutôt qu'à des mesures de croissance économique par le moyen de l'investissement ou de la baisse des impôts? Au moins la première voie ne servira pas pour une bonne part à améliorer l'état des finances publiques fédérales. On comprendra peut-être mieux, à partir de cette démonstration, quel virage a été pris à Québec depuis le début de la récession de 1981 et de 1982. Affecter la totalité de la marge de manoeuvre à la croissance de l'économie était absolument essentiel, même si les effets budgétaires d'une croissance accélérée ne seront que bien faibles.

— L'affirmation de l'identité nationale

L'originalité des « modèles » de développement économique au Québec n'est qu'une des caractéristiques propres à la société québécoise. En dépit des efforts périodiques de ramener le Québec dans l'ensemble canadien, il n'y a guère eu d'époque où le Québec n'ait pas cherché à se démarquer comme société distincte de cet ensemble. Pendant plusieurs générations, c'est sur le plan politique que de telles distinctions s'appliquaient. À notre époque, c'est par ses programmes de dépenses et par sa structure fiscale que le Québec se démarque. À bien des égards, cette politique, ou plutôt cette existence parallèle, coûte cher. Une foule de services sont fournis par chaque ordre de gouvernement, et la surenchère de leurs activités auprès de la population atteint au Québec une intensité qu'elle n'a nulle part ailleurs au Canada. En outre, le gouvernement du Québec ne peut éviter, pour affirmer cette identité propre, de s'engager dans des initiatives qui n'ont guère de parallèle dans les autres provinces. On a déjà souligné le rôle tout à fait original du ministère du Revenu québécois. On peut en dire autant de Radio-Québec, de l'ensemble des services de représentation à l'étranger, bien plus développés que dans les autres provinces, ou des organismes de protection de la langue française.

Le double jeu de la surenchère fédérale-provinciale et des aspects propres à l'identité culturelle vient ajouter ses coûts à ceux déjà élevés de la transformation rapide des services publics et de la politique économique.

b) L'État protecteur: son coût et ses conséquences

Nous venons de voir trois des facteurs qui ont directement influencé l'expansion des dépenses au Québec: le rattrapage à l'égard des services publics, l'intervention massive dans l'économie et l'affirmation de l'identité nationale.

Il faut maintenant aller un peu plus profondément dans l'explication de ce qui s'est produit. Une sorte de dénominateur commun à toutes ces démarches explique que le Québec, après avoir tant tardé, se soit à ce point engagé financièrement.

Le principe le plus fondamental applicable aux dépenses publiques, celui qui a été à la base de l'action de plusieurs gouvernements successifs, peut s'exprimer de la façon suivante: le francophone, qu'il soit travailleur, consommateur, patron ou syndicaliste, doit être protégé. Et seul le gouvernement du Québec peut le protéger correctement. Exprimé de cette façon, le principe est peut-être un peu brutal, mais il sous-tend une réalité essentielle. Convaincu du péril perpétuel que la collectivité francophone perçoit quant à sa survivance, le seul gouvernement dont elle dispose doit la protéger à l'égard du reste du continent.

Pendant longtemps, on a cherché à assurer cette protection par des moyens juridiques et politiques. Au cours des vingt dernières années, c'est par l'aménagement du budget qu'on a cherché à atteindre le même objectif. Quelques exemples le feront comprendre: des années d'exploitation de la main-d'oeuvre dans le secteur public nous ont amenés à considérer que si l'on pouvait, au contraire, mieux payer les employés du secteur public, on pourrait ainsi favoriser un relèvement général des salaires dans l'ensemble de l'économie. Les employés du secteur public furent donc bien payés par rapport à ceux des autres provinces, et pour s'assurer que le secteur privé suivrait, on favorisa dès le début des années soixante-dix la hausse rapide du salaire minimum au Québec, de sorte qu'il atteignit en juin 1975 le plus haut niveau de toute l'Amérique du Nord. Il aura fallu la grande récession de 1982 pour que cet objectif cesse d'être une sorte d'absolu.

Invariablement se manifestait le principe essentiel que si le Québec pouvait disposer de plus de ressources, la protection pourrait aller plus loin. Que ce soit les demandes de transferts de points d'impôt présentées par le gouvernement libéral de 1960 à 1966, ou la demande d'occuper la totalité du champ de l'impôt sur le revenu, les profits et les successions faite par le gouvernement de l'Union nationale de 1966 à 1970, ou la demande de la récupération de champs entiers de la sécurité sociale exprimée par le gouvernement libéral de 1970 à 1976, ou de l'objectif de la récupération totale des sources fiscales par le gouvernement souverainiste de 1976 à aujourd'hui, l'argumentation ne change guère. Avec plus d'argent, on pourrait étendre davantage la protection offerte à la société québécoise.

Une telle attitude ne pouvait qu'amener une pression continuelle à la hausse des dépenses et, avec un décalage qu'on a expliqué précédemment, une augmentation du fardeau fiscal. Déjà d'ailleurs en 1977, le fardeau fiscal des particuliers, au Québec, dépassait de plus de 20% celui des particuliers en Ontario.

À la limite, l'ensemble des mesures de protection adoptées par les gouvernements successifs à Québec a fini par provoquer une sorte de désincitation au travail, à l'enrichissement et au progrès pour tous les groupes de la société.

Inondées de subventions, les autorités locales sont beaucoup plus incitées à obtenir le maximum d'argent du gouvernement qu'à répondre aux véritables besoins de leurs citoyens. Surtaxées, les entreprises finissent par être convaincues que tout accroissement de leur performance n'est qu'un moyen d'inciter l'État à leur enlever l'essentiel du fruit de cette performance, pour financer l'appareil gouvernemental. Quant aux particuliers, la désincitation au travail est universelle chez eux. Au bas de l'échelle des revenus, la protection qu'ils obtiennent est si forte que de se remettre au travail les place dans une situation où l'État leur enlèvera la plus grande partie des revenus qu'ils en tireront. Au milieu de l'échelle des revenus, l'importance de l'impôt sur le revenu des particuliers décourage l'effort, et en haut de l'échelle des revenus, les taux marginaux les plus élevés de toutes les provinces canadiennes maintiennent une agitation et des protestations continuelles, bien que, comme on le verra, leur justification ne soit pas toujours évidente.

À l'arrière-plan se profile la tentation, à laquelle on succombe de plus en plus souvent, du marché noir du travail et du troc de prestations de services qui entraînent la société dans une sorte de cercle vicieux. Plus les impôts restent élevés, plus croît la partie des revenus qui échappe à toute comptabilisation, donc à tout impôt. La protection systématisée aboutit à des échappatoires systématisées.

D. Les orientations fiscales du gouvernement du Québec

La croissance de l'économie du Québec devrait être au centre de toutes les préoccupations du gouvernement du Québec, bien qu'il n'ait guère à en tirer budgétairement dans le contexte fédéral actuel. Le Québec ne peut avoir aucun intérêt à laisser s'amenuiser graduellement sa base productive, relativement à celle du reste du Canada, même si elle est remplacée par une base d'aide sociale et de péréquation de plus en plus étendue. Dans le contexte d'un Québec souverain, l'augmentation de la base productive deviendrait primordiale, puisque la situation budgétaire traduirait enfin de façon intégrale l'évolution de l'économie. De la même façon, l'aptitude à redistribuer dépendrait directement de l'aptitude à produire.

Au centre de cette perspective se situe l'incitation au travail et à l'entrepreneurship, de même que la responsabilité des corps publics.

Depuis déjà plusieurs années, cette préoccupation s'est graduellement développée, en dépit des contraintes budgétaires qui rendaient malaisée la mise au point de solutions.

a) La réforme de la fiscalité municipale

Le *Livre blanc sur la fiscalité* ne reviendra pas sur les jalons qui ont déjà été posés. C'est ainsi qu'il y a quatre ans on entreprenait une réforme générale de la fiscalité des gouvernements locaux. Le gouvernement du Québec prenait à sa charge la quasi-totalité du coût de l'enseignement primaire et secondaire et abolissait l'essentiel des pouvoirs de taxation des commissions scolaires dont les dépenses étaient d'ailleurs devenues, à peu de chose près, l'extension des directives budgétaires gouvernementales. En contrepartie, le gouvernement ouvrait aux municipalités le champ de la taxation foncière ainsi évacué et abolissait une bonne partie de ses programmes de subventions. D'un seul coup, les municipalités devenaient responsables de leurs dépenses et de leurs revenus, et les citoyens retrouvaient un niveau de contrôle sur leurs finances municipales qu'ils n'avaient pas connu depuis fort longtemps. La plupart des nouveaux projets ou programmes mis de l'avant par une municipalité deviendraient associés à une décision quant au taux de la taxe foncière. Les résultats ne se firent pas attendre. Le rythme d'expansion des dépenses chuta, et les municipalités du Québec disposent maintenant, dans l'ensemble, de surplus budgétaires appréciables.

b) La réforme de la fiscalité des entreprises

La fiscalité des entreprises fut aussi complètement réformée en 1981. En premier lieu, les sociétés d'État furent à toutes fins utiles assujetties aux mêmes règles de taxation que les sociétés privées. Les accusations si souvent portées de concurrence déloyale étaient largement fondées.

Surtout, la fiscalité des entreprises privées fut remaniée. On voulait, d'une part, freiner le déplacement des déclarations de profit d'une province à l'autre, ce dont les entreprises avaient abusé dans le passé.

Il semblait essentiel, d'autre part, que les entreprises soient davantage incitées à accroître leur efficacité, en cessant de canaliser vers l'État la majeure partie des profits engendrés par une efficacité accrue. Il fallait donc viser à améliorer l'incitation à investir. À des fins d'efficacité toujours, il semblait opportun que chacun des facteurs de production soit imposé de façon égale. On aurait voulu pouvoir établir, à l'instar de tant d'autres pays, une taxe sur la valeur ajoutée. Dans le cadre constitutionnel actuel, cela n'était pas possible.

Cette espèce de quadrature du cercle fut résolue de la façon suivante. La contribution des employeurs aux services de santé fut doublée (de 1,5% à 3%). La taxe sur le capital fut augmentée de la moitié (de façon à représenter environ 3% du rendement normal sur le capital). Pour aider les entreprises à supporter cette nouvelle structure fiscale, en période où elles présentent un revenu imposable négatif, un crédit pour pertes a pu être réclamé jusqu'à concurrence de trois fois la taxe sur le capital, et ces taxes et contributions sont déductibles contre le revenu imposable à l'égard des impôts sur les profits fédéral et provincial. L'impôt sur les profits de petites entreprises fut aussi réduit à 3%, et celui des autres entreprises, à 5,5%. En tout état de cause, si Québec augmentait les charges dites sociales, il établissait des taux d'imposition sur les profits qui étaient de loin les plus bas au Canada, où les taux des grandes entreprises représentent couramment, dans les autres provinces, 14, 15 ou 16% des profits.

En même temps, le régime d'épargne-actions était créé; conjugué par la suite aux subventions payées pour les premières émissions publiques de sociétés, il facilitait considérablement l'accès des entreprises québécoises au capital de risque.

Cette réforme de l'imposition des sociétés n'est évidemment que partielle. La majeure partie du champ de la taxation des entreprises est occupée par le gouvernement fédéral. Elle a atteint un degré de complexité effarant, qui le serait davantage encore si le gouvernement du Québec décidait de définir lui-même les assiettes fiscales. Il est paradoxal de devoir constater que si le gouvernement du Québec décidait de simplifier les assiettes fiscales des entreprises, celles-ci restant aux prises avec la loi fédérale, leur statut fiscal s'en trouverait considérablement compliqué.

En tout état de cause, la réforme de la fiscalité des entreprises au Québec a probablement atteint le point maximum de spécificité qui soit compatible avec le système fiscal canadien.

c) La fiscalité des particuliers et le *Livre blanc*

Il reste à procéder à une réforme générale de la fiscalité des particuliers. Sans doute, comme on le verra dans l'introduction, toute une série de modifications a été apportée à la fiscalité des particuliers depuis que le présent gouvernement est arrivé au pouvoir. Et ces modifications procèdent d'un certain nombre de principes qui, on le constatera, sont assez simples.

Il s'en faut de beaucoup, cependant, que les modifications apportées jusqu'ici soient suffisantes. Bien qu'elles aient contribué à résoudre certains problèmes particuliers, elles ne sont pas allées vraiment au fond des choses.

Au Québec, la fiscalité des particuliers a plusieurs caractéristiques fondamentales qu'il importe de modifier si l'on veut qu'elle ne freine pas la croissance économique.

a) Elle est trop lourde. Sans doute, comme on l'a déjà indiqué, lorsque le présent gouvernement est arrivé au pouvoir, le fardeau fiscal des Québécois était-il de plus de 20% plus élevé qu'en Ontario. Sans doute, aussi, a-t-on graduellement réduit l'écart jusqu'à 8,4% en 1981. Ce niveau d'écart fut cependant impossible à tenir les deux années suivantes, en raison des conséquences budgétaires de la récession. Pour 1984, l'écart est estimé à 9%.

Jamais, compte tenu des services que la société québécoise s'est attribués, compte tenu du fardeau de la dette découlant du rattrapage des vingt dernières années, et compte tenu du coût de la spécificité québécoise, le fardeau fiscal des Québécois ne pourra-t-il être égal à celui des Ontariens. De la même façon qu'il y a un coût à être Canadien plutôt qu'Américain, il y a un coût (mais aussi des bénéfices de caractère social et culturel) à être Québécois plutôt que Canadien. Cela est vrai, en tout cas, dans le cadre politique actuel, qui, jusqu'à ce qu'il ne soit changé, doit être considéré comme une contrainte. Encore faut-il que l'écart soit le plus faible possible.

b) Dans le cas précis de l'impôt sur le revenu, les écarts sont beaucoup plus élevés que celui du fardeau fiscal total. Cela s'est traduit par une courbe plus progressive au Québec que partout ailleurs au Canada. Il est notoire qu'à l'égard des revenus les plus élevés, le taux marginal maximum est le plus élevé des provinces canadiennes. Le résultat, comme on a eu l'occasion de le signaler précédemment, est qu'à l'égard des revenus moyens, les taux d'imposition augmentent rapidement et que leur niveau est élevé.

c) Le régime de taxation et celui des transferts sociaux fourmillent d'injustices et d'incohérence. Pourquoi les conjoints de fait sont-ils reconnus par la plupart des programmes sociaux, alors que seuls les conjoints légalisés le sont par l'impôt? Pourquoi les besoins minimum reconnus par le régime de taxation pour la famille où un conjoint travaille sont-ils différents de ceux des ménages où personne ne travaille?

Pourquoi un enfant d'âge scolaire dans un ménage monoparental vaut-il dans le régime de taxation neuf fois celui d'un ménage biparental? Pourquoi, cependant, le chef d'un ménage monoparental ne peut-il pas faire accepter la totalité des frais de garde comme dépense déductible du revenu imposable, alors que les travailleurs autonomes peuvent déduire de leurs revenus autonomes la totalité de leurs repas pris à l'extérieur?

Établies sur une longue période de temps et de façon sédimentaire, les lois de l'impôt n'ont plus guère de rapport avec celles des programmes de sécurité sociale et débouchent sur l'incohérence et, trop souvent, sur une désincitation au travail.

Le *Livre blanc* cherche à amorcer une correction à cette situation. Il ne propose pas une solution unique à une situation extrêmement complexe. Il met de l'avant plusieurs options. On pourrait, à cet égard, le considérer plutôt comme un Livre vert. Pourtant, les objectifs qu'il propose gardent suffisamment de cohésion pour qu'il puisse indiquer une

orientation générale que le gouvernement privilégie. On peut atteindre ces objectifs plus ou moins rapidement ou plus ou moins bien.

La discussion qui s'engagera dans les mois qui viennent indiquera quel genre de consensus l'on peut obtenir et avec quel genre de formule. D'autant plus, d'ailleurs, que toute modification utile que l'on apportera au Québec peut être bouleversée par des changements qui pourraient être apportés à Ottawa. En effet, on a indiqué précédemment que jusqu'en 1972 une structure définie de l'impôt sur le revenu était partagée par les provinces et le gouvernement fédéral. Excédé par les demandes continuelles de provinces pour changer le partage en leur faveur, le gouvernement central décida d'abolir la notion même de partage et d'établir un système fiscal où chaque gouvernement déciderait de son fardeau fiscal et, en fait, taxerait comme il l'entendrait, si tant est qu'il en eût les moyens et les instruments. Le résultat de cette discussion est que, en tout temps, Québec par rapport à Ottawa, ou Ottawa par rapport au Québec, peut déstabiliser toute cohérence que l'un ou l'autre veut apporter à sa fiscalité.

Cette constatation ne rend ni moins nécessaire ni moins urgente la réforme proposée par le *Livre blanc*; mais elle indique à quel point un système fiscal ne sera satisfaisant que lorsqu'il sera orienté par un seul gouvernement. Les contribuables québécois devront éventuellement choisir s'il doit en être ainsi.

En tout cas, maintenant que l'économie du Québec se relève de la forte récession qui l'a écrasée, il est temps qu'un système fiscal à la fois plus juste et plus incitatif assure la poursuite de la relance pour des années à venir et fournisse, sur le plan budgétaire, les ressources nécessaires à une redistribution graduelle des revenus engendrés. Il n'y a pas d'espoir pour la justice sociale dans une économie en décroissance.

Introduction

A. Évolution de la politique de taxation au Québec au cours des dernières années 21

B. Évolution de la politique de transferts aux particuliers 23

C. Un nouveau contexte économique et social 25

D. Plan 26

Introduction

Les citoyens entretiennent avec l'État des relations financières de deux ordres. D'une part, la plupart d'entre eux contribuent au financement de l'État par les impôts et les taxes auxquels ils sont assujettis. D'autre part, certains reçoivent des paiements de transferts de l'État, que l'on peut assimiler à des impôts négatifs. L'ensemble de ces relations financières entre les citoyens et l'État constitue l'objet du présent *Livre blanc*.

A. Évolution de la politique de taxation au Québec au cours des dernières années

Il existe, bien sûr, une politique de taxation au Québec depuis que des gouvernements existent et depuis qu'ils ont des budgets à financer. Toutefois, on peut dire que la politique de taxation s'est véritablement élaborée à partir de 1954, lorsque le Québec décida de prélever son propre impôt sur le revenu des particuliers. Non seulement le Québec entrait-il alors dans un champ d'impôt qui est aujourd'hui la pièce centrale de sa fiscalité, mais il récupérait une autonomie financière qui lui avait échappé depuis 1942, époque où ce champ fiscal avait été monopolisé par Ottawa pour financer l'effort de guerre. Cette autonomie financière devait s'avérer absolument essentielle pendant les années soixante, au moment où il a fallu investir massivement dans les domaines de l'éducation et de la santé et payer les autres frais de la Révolution tranquille. Au cours de cette période, le champ de la taxe de vente était transféré des commissions scolaires (1961) et des municipalités (1966) au gouvernement du Québec.

En 1972, à la suite du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (*Rapport Carter*), le gouvernement fédéral procéda à une refonte en profondeur de tout le régime des impôts directs (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, impôt successoral). Le grand principe poursuivi par cette réforme a été de taxer de manière uniforme les revenus de tous, quelle qu'en soit la provenance. Cette volonté a amené l'intégration de la taxation des particuliers et des sociétés, l'apparition de la taxation des gains en capital, la remise aux provinces du champ de l'impôt successoral, un nouveau régime de taxation pour les compagnies minières et pétrolières ainsi qu'une foule d'autres mesures fiscales nouvelles. Les provinces ont dû suivre le mouvement, soit qu'elles étaient liées par des accords de perception fiscale les obligeant à adopter la même définition de revenu imposable que le gouvernement fédéral, soit qu'elles devaient, et c'est le cas du Québec, harmoniser leurs propres lois fiscales à la législation fédérale pour des raisons économiques ou administratives. C'est cette réforme qui fournit encore aujourd'hui l'armature du système actuel, bien que de nombreuses modifications affectant la philosophie préconisée aient été apportées depuis.

À son arrivée au pouvoir, en 1976, l'actuel gouvernement du Québec entreprit la réforme de certains aspects du régime de taxation des particuliers. Au fil des années, les réformes se succédèrent et finirent par aborder la plupart des éléments qui composent le régime de taxation.

Les premières mesures touchèrent le régime d'imposition des particuliers. L'objectif central poursuivi fut d'abaisser le fardeau fiscal des contribuables à revenu faible et à revenu moyen, quitte à accentuer le fardeau fiscal des mieux nantis. On introduisit aussi une forme d'indexation de la structure de l'impôt. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces avaient, depuis de nombreuses années, indexé leurs tables d'imposition au coût de la vie pour éviter de taxer la partie des augmentations de revenu correspondant à l'inflation. Le précédent gouvernement du Québec ne s'étant pas engagé dans cette voie, le fardeau fiscal des particuliers au Québec continuait d'augmenter.

En 1978, diverses mesures ont été introduites: augmentation des exemptions personnelles pour les conjoints, pour les personnes âgées et pour les personnes à charge; indexation de toutes les exemptions personnelles, retardée d'un an par ailleurs à cause du conflit fédéral-provincial sur la taxe de vente; mise en place d'une nouvelle table des taux d'imposition, plus progressive que la précédente.

L'année suivante, on a éliminé la taxe de vente sur divers produits essentiels dont la production est concentrée au Québec: chaussures, textiles, vêtements et meubles. Cette politique fut suivie deux ans plus tard par de nouvelles exemptions sur certains appareils ménagers. En même temps, la réforme de la fiscalité municipale, qui visait à asseoir l'autonomie financière des municipalités sur le champ de l'impôt foncier, transféra une somme nette de 250 millions aux municipalités, provoqua une réduction de 100 millions à 200 millions du fardeau des taxes foncières et établit un remboursement d'impôts fonciers dans le but de réduire la régressivité de ces taxes sur la propriété.

Dès 1980, il est cependant devenu évident que la progressivité de l'impôt sur le revenu était telle que si l'on voulait éviter certains effets néfastes sur le développement économique, il fallait poursuivre la baisse des taux d'imposition. Une première réduction de 3% fut mise en place, mais la conjoncture ne permit pas de poursuivre dans cette voie. On se souviendra, à cet égard, qu'une seconde coupure de 2% dut être retirée. Par la suite, est apparu le régime d'épargne-actions visant, entre autres objectifs, à réduire la charge fiscale des contribuables à haut revenu, mais à la condition qu'ils investissent dans des actions nouvelles d'entreprises québécoises. Ainsi, les effets de la progressivité du

régime de taxation pouvaient être réduits à un coût modéré pour le gouvernement, et pour le plus grand bénéfice des entreprises.

La dernière récession obligea toutefois le gouvernement à augmenter le fardeau fiscal général. On porta donc de 8% à 9% le taux de la taxe de vente et on doubla la taxe sur l'essence. Le mouvement de reflux est maintenant amorcé, de sorte que la surtaxe sur l'essence a pu être réduite de moitié en novembre 1983.

Dans l'intervalle, cependant, le budget, ou plutôt les budgets MacEachen sont venus bouleverser les équilibres établis. L'idée fondamentale du premier de ces budgets était de supprimer toute une série d'avantages fiscaux dont profitaient les contribuables à revenu élevé et, en compensation, d'abaisser le taux marginal maximum de 63% à 50% dans la plupart des provinces. Les discussions et les pressions politiques eurent tôt fait d'éliminer la plupart des intentions fédérales à l'égard des avantages fiscaux, mais le nouveau taux maximum fut maintenu. Le Québec ne put harmoniser sa politique à la politique fédérale, de sorte que nos taux maximum tombèrent de 68% à 60% (à cause du geste posé par Ottawa), alors qu'ailleurs au Canada ils tombèrent à 50%. L'écart dans le taux marginal maximum entre le Québec et l'Ontario venait de doubler.

Malgré tout, l'objectif initial a été largement réalisé. Un contribuable marié gagnant moins de 31 000 $ ou moins de 25 000 $, selon qu'il a des enfants de moins de 6 ans ou pas d'enfant, paye moins en impôt sur le revenu, en taxes à la consommation et en taxes foncières au Québec qu'en Ontario.

Des problèmes d'intensité croissante sont cependant apparus. Un nombre de plus en plus grand de travailleurs, qu'on ne peut d'aucune façon considérer comme « riches », se trouvent, à cause de l'inflation, devant des taux d'imposition plus élevés qu'ailleurs. Beaucoup de mineurs, d'enseignants, d'employés des services publics, d'ouvriers d'industries à forte productivité et syndiqués n'ont plus de quoi pavoiser quand ils comparent leur fardeau fiscal à celui de leurs collègues résidant ailleurs en Amérique du Nord. La forme d'indexation adoptée au Québec n'est que partielle.

Les contribuables à revenu élevé, de leur côté, se plaignent systématiquement de leur haut niveau de taxation, malgré les avantages consentis par le régime d'épargne-actions. La question doit donc être examinée de plus près.

Enfin, un problème de plus en plus sérieux apparaît à l'autre extrémité de l'échelle des revenus; il est largement créé par l'accumulation des programmes sociaux, leur fonctionnement et leur liaison avec la structure de taxation.

B. Évolution de la politique de transferts aux particuliers

C'est au début de ce siècle que commença à se développer ce qu'on pourrait appeler la charité publique, car l'industrialisation et l'urbanisation croissantes rendaient les mécanismes et les institutions de charité privés moins adaptés aux besoins des classes défavorisées. Les programmes mis de l'avant visaient des catégories bien précises d'indigents: assistance publique (1921), assistance vieillesse (1936 et 1952), assistance aux aveugles (1937 et 1952), assistance aux mères nécessiteuses (1937), aide aux invalides (1955) et assistance chômage (1956). Après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral, fort de nouvelles ressources financières, lançait les grands programmes universels de soutien du revenu: allocations familiales en 1945 et pensions de vieillesse en 1952. Il avait déjà instauré l'assurance-chômage en 1940. Déjà, à cette époque, existaient trois des quatre grands types de programmes de transferts aux particuliers qu'on retrouve aujourd'hui: programmes universels, programmes fondés sur les besoins et programmes d'assurance, le quatrième type étant l'aide à la participation au marché du travail.

Parmi les années soixante, trois dates doivent être retenues. D'abord, en 1966, le gouvernement fédéral crée le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées dans le besoin; la générosité de ce programme fera qu'il supplantera les programmes provinciaux destinés à cette clientèle. Cette même année marque aussi la naissance du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada. En 1967, le Québec instaure son propre régime d'allocations familiales en remplacement de l'exemption fiscale pour enfants. L'année 1969, quant à elle, voit le Québec adopter la *Loi sur l'aide sociale*, qui révisait l'ensemble des programmes d'assistance sociale pour les fondre en un seul programme. Partant de là, le principe d'un niveau de vie minimal identique pour toute personne ou pour tout ménage, quelle que soit la cause de son indigence, fut adopté; le nouveau régime ne distinguait plus entre aptes ou inaptes au travail et assurait un même niveau d'assistance financière de l'État à toutes les personnes sans autre revenu. Les autres provinces ayant suivi le mouvement, le Canada devint, avec la Grande-Bretagne, un des seuls pays développés à adopter un tel programme.

Il devint bientôt évident que le régime de transferts mis en place comportait de sérieuses désincitations au travail pour les familles nombreuses: le niveau d'assistance offert dépassait facilement le salaire minimum, étant donné que l'aide de l'État s'établissait en fonction des besoins de l'ensemble de la famille, alors que le salaire était versé sans égard à ces mêmes besoins réels de la famille. On résolut donc d'augmenter sensiblement à partir de 1974 les allocations familiales offertes universellement aux familles nombreuses, en concentrant l'augmentation sur les troisièmes enfants et suivants, et en réduisant en conséquence le montant d'aide sociale auquel ces familles avaient droit.

Pendant les années soixante-dix et suivantes, les gouvernements ont graduellement pris conscience du problème d'incitation au travail posé par les régimes de transferts aux particuliers. C'est pendant cette période que sont apparus les premiers régimes d'aide à la participation au marché du travail: déductibilité des frais de garde d'enfants et des frais généraux reliés à l'emploi en 1972, subventions pour la garde d'enfants en 1975 et supplément au revenu de travail en 1979.

Jusqu'à présent, cependant, les programmes de transferts aux particuliers et le régime de taxation se sont développés indépendamment les uns des autres et sans coordination réelle, bien que des objectifs similaires aient été poursuivis. Autant les transferts que la taxation affectent l'incitation au travail et la redistribution des revenus à l'intérieur d'une société donnée. Les gouvernements ont ajouté les uns aux autres au cours des années une série de programmes fiscaux et de transferts sans examiner chaque fois la cohérence d'une nouvelle mesure par rapport à l'ensemble. Lorsque le revenu de travail augmente, la réduction des prestations versées en vertu de ces programmes de transferts (aide sociale, SUPRET, subventions de frais de garde, allocation de disponibilité, H.L.M., Logirente, prêts et bourses aux étudiants, etc.) combinés avec l'augmentation des impôts des particuliers font qu'une personne profite peu de ses efforts pour se sortir d'une situation de dépendance vis-à-vis de ces programmes.

Par exemple, le chef d'une famille de deux enfants de moins de 6 ans, bénéficiaire de l'aide sociale, qui décide d'aller travailler au salaire minimum (8 000 $ par année) verra son revenu disponible passer de 10 977 $ à 12 643 $, pour une augmentation nette de 1 666 $. Sur les 8 000 $ qu'il aura gagnés, les gouvernements en auront retenu (impôts payés et perte d'avantages sociaux) 6 334 $, ce qui signifie un taux marginal implicite de taxation de 79%. Autrement dit, des 4 $ l'heure qu'il a reçus, il lui reste 0,83 $, ce qui constitue son salaire net, mais sans soustraire les dépenses

supplémentaires encourues pour aller travailler[1]. Si, de plus, cette famille bénéficiait d'un des autres programmes particuliers (tels que H.L.M. ou prêts et bourses pour un enfant aux études postsecondaires), il pourrait se produire que, dans certaines situations, pour 1 000 $ de revenu supplémentaire, la totalité du gain soit remis aux gouvernements. Le taux marginal implicite de taxation s'élèverait alors autour de 100% sur ces 1 000 $ supplémentaires.

En plus, l'évolution du régime de transferts par l'ajout successif de programmes entraîne aujourd'hui des situations qu'il faut corriger. Par exemple, un même besoin peut être couvert par deux programmes différents (ou par un programme de transferts et le régime de taxation), ou il peut n'être couvert que pour la partie des citoyens admissibles qui ont eu la chance d'y accéder. Il se peut même qu'il ne soit pas comblé du tout, même s'il est considéré comme un besoin essentiel par plusieurs organismes.

Sans doute le *Livre blanc* porte-t-il sur la taxation. Il ne peut éviter, cependant, d'aborder longuement la question de la restructuration des transferts sociaux. Il est étonnant de penser que, par souci de mieux protéger les citoyens les plus démunis, les gouvernements successifs du Québec ont fait évoluer le système de sécurité sociale de façon telle que, maintenant, toute tentative pour les bénéficiaires d'améliorer leur sort est taxée bien plus lourdement que l'augmentation des revenus des gens qui ont les revenus les plus élevés de la société. Il s'est ainsi créé une sorte de « trappe de pauvreté » chez un trop grand nombre de bénéficiaires.

Il va de soi que les problèmes d'incitation au travail soulevés plus haut ne s'appliquent d'aucune façon aux personnes inaptes au travail. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure il était opportun, à la fin des années soixante, de vouloir incorporer les personnes aptes et les personnes inaptes dans la même structure de prestations.

Enfin, il peut sembler paradoxal de vouloir réexaminer les transferts sociaux à partir de critères comme leur taux marginal implicite de taxation, alors que le chômage reste aussi élevé qu'il l'est actuellement. On peut soutenir que, même si on confisque la totalité des revenus de travail d'un assisté social qui revient au marché du travail, on procède à un exercice théorique lorsqu'on tente de remettre en cause une telle situation puisque si peu d'emplois sont disponibles. À cela il faut répondre que tous les efforts sont faits pour relancer l'économie et créer des emplois, et surtout que la désincitation presque totale qui a été « fabriquée » risque de rendre illusoire toute politique de plein emploi et de pleine activité.

1. Si le salaire de ce chef de famille doublait de 4 $ à 8 $ l'heure, les gouvernements retiendraient 2,28 $ des 4 $ l'heure additionnels. Ce chef de famille verrait alors son salaire net passer de 0,83 $ à 2,55 $ l'heure. Le taux marginal implicite de taxation appliqué à ce salaire additionnel serait alors de 57%.

C. Un nouveau contexte économique et social

En plus des interventions gouvernementales dont on vient de parler, de nombreux changements d'ordre économique et social viennent également remettre en question différents éléments de la politique québécoise relative à la fiscalité des particuliers. En premier lieu, le sérieux ralentissement que l'économie mondiale vient de connaître et dont on commence à peine à se remettre est venu modifier plusieurs données économiques, sociales et budgétaires. Il faut se rappeler qu'on n'avait pas connu de crise aussi profonde depuis celle de 1929 et que la chute de l'emploi a atteint des couches de la population qui n'avaient jamais été touchées par le chômage. C'est ainsi qu'à mesure que s'étirait cette récession, on a assisté à une augmentation subite et démesurée du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. À titre d'exemple, en 1982, le nombre de personnes seules, de sexe masculin, âgées de 20 à 29 ans qui ont bénéficié de l'aide sociale tout en étant aptes au travail, a augmenté de 41% par rapport à l'année précédente. L'ensemble des bénéficiaires aptes au travail augmentait de 22% pendant la même année.

Un tel afflux vers l'aide sociale de travailleurs aptes au travail entraîne des effets sociologiques majeurs. S'il fut une époque où dépendre de l'aide sociale était une situation sévèrement stigmatisée par la société à moins que l'on soit clairement inapte au travail, il en est autrement aujourd'hui. Le nombre même des assistés sociaux aptes au travail rend plus acceptable l'appartenance à ce groupe. Cela rend encore plus impérieuse la nécessité de définir des mécanismes d'incitation au travail plus efficaces auprès de ces bénéficiaires.

De façon plus globale, c'est toute la population inactive qui se trouve gonflée démesurément: bénéficiaires de l'aide sociale, de l'assurance-chômage, personnes qui se sont retirées du marché du travail sans bénéficier de l'aide de l'État, etc. Un tel gaspillage de ressources humaines productives est de toute évidence inacceptable. Il faut donc trouver un moyen de faire participer ces personnes d'une façon active à la vie de la société.

Enfin, plusieurs phénomènes structurels se manifestent depuis quelques années et viennent modifier la nature des politiques à mettre en oeuvre. Des valeurs nouvelles ont fait leur apparition et amènent des couches de plus en plus nombreuses de la population à adopter des comportements jadis extrêmement marginaux. Parmi ces valeurs, l'éthique nouvelle face au travail est celle qui touche le plus directement la fiscalité.

Les effets du système fiscal sur l'incitation au travail et sur la composition des ménages, longtemps considérés comme négligeables, ne peuvent également plus être ignorés, en raison notamment de leurs conséquences sur l'évolution des finances publiques. Alors que, en 1973, 39% des chefs de ménage bénéficiant de l'aide sociale étaient considérés comme aptes au travail, la proportion est aujourd'hui passée à 66%. Cela signifie que la majeure partie de l'augmentation du nombre de bénéficiaires est attribuable aux personnes aptes au travail et que la crise économique n'est pas le seul facteur en cause, le phénomène s'accentuant depuis plusieurs années. Il faut également s'interroger sur les causes qui ont provoqué une augmentation de 57% du nombre des familles monoparentales dans l'ensemble de la population au cours de la période 1976-1982 et qui ont entraîné vers l'aide sociale 76% des familles monoparentales dont le chef a moins de 30 ans.

Un autre facteur important dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques de taxation et de transferts est l'entrée en masse des femmes sur le marché du travail. Il ne s'agit plus d'un phénomène marginal, et il importe de se demander si la fiscalité tient compte de tous les coûts supplémentaires reliés au retour des femmes sur le marché du travail, particulièrement celles qui ont des enfants.

Sur le plan de l'économie, des facteurs nouveaux viennent modifier l'environnement fiscal. Le développement du commerce international, favorisé par la production de masse, la technologie des communications et l'abaissement progressif des barrières tarifaires, diminue la marge de manoeuvre des gouvernements quant aux charges fiscales qu'ils peuvent imposer à leur économie. Cela accroît la nécessité de mettre au point un système fiscal davantage conçu en fonction de ses impacts économiques.

De plus, la situation actuelle de l'économie mondiale oblige à certaines réorientations puisque les taux de croissance auxquels nous étions habitués ne sont plus assurés. Cela ne diminue pas pour autant le besoin de croissance: le taux de chômage, en particulier chez les jeunes, atteint des proportions alarmantes. On aurait tort de penser que ce problème est strictement d'ordre conjoncturel et de s'y attaquer avec les seuls instruments classiques de la lutte aux récessions, tels que les programmes de création d'emplois temporaires ou l'accroissement des dépenses publiques. Il ne servirait à rien de

stimuler une économie qui aurait perdu sa compétitivité. Le Québec doit être en mesure de tirer son épingle du jeu sur un échiquier mondial de plus en plus concurrentiel. Pour ce faire, l'État doit exploiter au maximum tous les instruments de développement économique à sa disposition et, parmi ceux-ci, la fiscalité n'est pas le moindre.

Il deviendra également important que les citoyens assument une plus grande part de responsabilité dans cette lutte. Jamais l'État ne saurait se substituer à la volonté et à l'énergie que les individus et les groupes sociaux peuvent déployer pour résoudre les problèmes auxquels ils font face. Il a cependant comme rôle de les appuyer, et c'est dans cette optique qu'il importe de revoir la fiscalité des particuliers au Québec.

D. Plan

Le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* vise précisément à faire le point en ce domaine dans le but d'accorder le système fiscal aux réalités nouvelles de la société et de l'économie québécoises. La première partie constitue une analyse de l'état de la situation actuelle, tandis que la seconde présente les différentes propositions d'action ou de réforme.

Dans la première partie, le chapitre I situe les contraintes à l'intérieur desquelles la fiscalité doit être élaborée et définit ensuite les objectifs généraux qu'elle doit viser. Le chapitre II décrit les caractéristiques d'ensemble du régime actuel de taxation et analyse la situation du contribuable. Quant au chapitre III, il présente une description du régime actuel de transferts aux particuliers. En plus, il analyse les répercussions des régimes de taxation et de transferts sur l'efficacité économique et sur la participation au marché du travail, et il énumère les divers problèmes qu'ils suscitent.

La seconde partie esquisse les solutions qui doivent être apportées aux problèmes définis dans la première partie. Le chapitre IV trace d'abord les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers. Le chapitre V décrit les mesures proposées dans cette réforme dans le cadre de trois grandes options. Ces options sont présentées non pas dans le but de figer la réflexion et la discussion, mais pour mieux illustrer les choix en cause. En raison de l'ampleur des changements exigés par cette réforme, l'on ne saurait en effet s'y engager sans avoir auparavant obtenu un minimum de consensus social à son endroit. Quant au chapitre VI, il a pour objet de mesurer les effets des propositions avancées sur le budget de l'État, sur les contribuables et sur l'économie. Enfin, le chapitre VII précise la nature des choix fondamentaux qu'appelle la réforme proposée. Le gouvernement indiquera cependant quelles sont ses préférences en tenant compte de ce qu'il croit que la société est prête à assumer comme changement.

Première partie

Analyse de la situation actuelle

Chapitre I

Les contraintes et les objectifs du système fiscal

1.1 Les contraintes 34

1.1.1 La taille du secteur public québécois **34**
1.1.2 L'ouverture de l'économie québécoise **36**
1.1.3 La limite à la pression fiscale **37**
1.1.4 Le choix de la base de taxation **38**
1.1.4.1 La taxation du revenu **38**
1.1.4.2 La taxation des dépenses de consommation **38**
1.1.4.3 L'approche nord-américaine **38**
1.1.5 La participation du Québec au régime fédéral **39**

1.2 Les objectifs 40

1.2.1 Financer le budget de l'État **40**
1.2.2 Les objectifs généraux **40**
1.2.2.1 Traiter les contribuables avec le maximum d'équité **40**
1.2.2.2 Simplifier l'administration et faciliter la compréhension **40**
1.2.3 Les objectifs économiques **41**
1.2.4 L'objectif social: une répartition acceptable des revenus **41**
1.2.4.1 Garantir à tous un niveau de vie minimal **41**
1.2.4.2 Prélever une contribution nette qui croisse avec la capacité de payer des particuliers **41**

1.3 Conclusion 42

Chapitre I
Les contraintes et les objectifs du système fiscal

Avant de porter un jugement sur l'état de la **fiscalité*** québécoise, il faut d'abord préciser quels sont les objectifs qu'elle poursuit et quelles sont les contraintes à l'intérieur desquelles elle doit fonctionner. La première section du chapitre porte sur les contraintes et la suivante, sur les objectifs à atteindre.

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

1.1 Les contraintes

La fiscalité doit tenir compte d'au moins cinq contraintes, dont certaines sont propres au Québec. Ce sont:

— la taille du secteur public québécois;

— l'ouverture de l'économie québécoise;

— la limite à la pression fiscale;

— le choix de la **base de taxation**;

— la participation du Québec au régime fédéral.

On pourrait aussi ajouter que toute action en matière fiscale est limitée par les difficultés administratives de mise en application et que la conjoncture économique, dont celle prévalant sur le marché du travail, peut conditionner le moment et l'intensité d'une réforme à entreprendre. On y reviendra ultérieurement.

1.1.1 La taille du secteur public québécois

Le **régime de taxation** doit entre autres, et c'est en quelque sorte sa raison d'être, assurer le financement des dépenses gouvernementales. Dans le cas du secteur public québécois, il ne s'agit pas d'une mince tâche puisque les gouvernements qui se sont succédé à Québec au cours des 25 dernières années ont choisi d'accorder une place importante au secteur public québécois. À titre d'exemple, en 1983-1984, les dépenses du gouvernement du Québec atteignaient 24,5 milliards, soit 27,2% du **produit intérieur brut** (PIB) québécois.

Pour financer ces dépenses, il a été nécessaire de prélever 15,1 milliards en 1983-1984, soit 16,7% du PIB, le solde provenant des transferts fédéraux ou d'emprunts sur les marchés financiers. À cette ponction fiscale s'ajoutent celles des municipalités, des commissions scolaires et du gouvernement fédéral qui ont prélevé quelque 21% du PIB (4,3%, 0,3% et 16,0% respectivement), sans parler des prélèvements destinés au financement des régimes publics d'assurance, comme ceux de la Régie des rentes du Québec, de la Régie de l'assurance automobile et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

On mesure encore mieux l'importance des dépenses publiques du Québec lorsqu'on les compare à celles de l'Ontario, province qui s'apparente le plus au Québec sur le plan économique et qui en est le principal concurrent. Le secrétariat du Conseil du trésor a effectué à ce sujet une étude des plus instructives, dont le tableau I.1 résume les résultats.

Ainsi en 1980-1981, on constate qu'après avoir ramené les dépenses de chaque province sur une base comparable, le Québec a dépensé 558 $ par habitant de plus que l'Ontario. Cela représentait, pour les 6,4 millions d'habitants du Québec, une dépense supplémentaire de 3,6 milliards. Les principales catégories de dépenses expliquant cet écart étaient: l'éducation (159 $ par habitant), les services sociaux (100 $ par habitant), la santé (92 $ par habitant), les services généraux (59 $ par habitant), les transports et communications (56 $ par habitant) et les richesses naturelles et l'industrie (56 $ par habitant).

De plus, comme le démontre le tableau I.2, il semble qu'entre 1980-1981 et 1983-1984, l'écart relatif entre les dépenses *per capita* du Québec et celles de l'Ontario ait diminué, passant de 23% à 18%. Malgré cela, il reste que l'écart nominal a continué de s'accroître et s'établirait vraisemblablement à 612 $ par habitant. À population égale, cet écart représente une somme d'environ 4 milliards de plus à financer pour le gouvernement du Québec.

La place importante qu'occupe le secteur public au Québec constitue donc une contrainte majeure pour la fiscalité, bien que plusieurs facteurs devraient agir dans le sens d'une réduction de son importance dans l'économie au cours des prochaines années. Ainsi, il y a lieu de mentionner que les effets de la récession sur les finances publiques s'estomperont à mesure que celle-ci se résorbera, et que la nouvelle politique salariale du gouvernement, de même que les mesures adoptées pour améliorer la productivité gouvernementale, n'ont pas encore complètement fait sentir leurs effets. Malgré ces efforts, le régime de taxation québécois devra continuer à produire un niveau de revenus plus important par habitant que celui de l'Ontario.

Tableau I.1

Dépenses publiques[1]
Québec et Ontario
1980-1981

Fonctions	Niveau (millions $)		Per capita ($)		
	Québec	Ontario	Québec	Ontario	Écart
Services généraux[2]	787	546	122	63	59
Protection de la personne	567	606	88	70	18
Transports et communications	1 716	1 814	266	210	56
Santé	4 275	4 930	664	572	92
Services sociaux	2 768	2 843	430	330	100
Éducation	5 822	6 431	904	746	159
Ressources naturelles et industrie	814	610	126	71	56
Environnement	127	299	20	35	−15
Loisirs et culture	232	236	36	27	9
Travail et immigration	119	51	18	6	13
Logement	134	167	21	19	1
Planification et aménagement	128	195	20	23	−3
Service de la dette	1 222	1 595	190	185	5
Autres:					
Régie des installations olympiques	78		12		12
Régie de l'assurance automobile du Québec	103		16		16
Subventions aux administrations locales	202	417	31	48	−17
Divers	14	45	2	5	−3
Total	19 107	20 786	2 968	2 410	558

1. Ces données, conçues selon le système de gestion financière, proviennent de Statistique Canada. Des ajustements y ont été effectués afin de ramener les dépenses sur une base comparable. À titre d'exemple, les prestations du Régime de rentes du Québec ont été exclues du budget québécois, cette fonction étant du ressort fédéral en Ontario.

2. Cette fonction couvre principalement les dépenses concernant les aspects constitutionnel, politique et exécutif de l'activité gouvernementale, les dépenses de gestion non comprises dans les autres fonctions et les contributions gouvernementales aux régimes de retraite.

Source: *Secrétariat du Conseil du trésor*

Tableau I.2

Projection des dépenses normalisées du Québec et de l'Ontario
($ *per capita*)

	Québec	Ontario	Écart	
			en $	en %
Dépenses normalisées en 1980-1981	2 968	2 410	558	23,2
Taux de croissance des dépenses par habitant entre 1980-1981 et 1983-1984[1]	34,3%	40,0%	—	—
Dépenses normalisées estimées pour 1983-1984	3 986	3 374	612	18,1

1. Excluant le montant de 431 millions de dépenses des années ultérieures financé de façon anticipée en 1983-1984.

1.1.2 L'ouverture de l'économie québécoise

L'économie québécoise est une économie relativement petite. Ainsi le **PIB** québécois en 1983 est de l'ordre de 90 milliards, soit environ 2,7% du PIB prévu aux États-Unis pour la même année. C'est également une économie très ouverte. En effet, environ 40% de sa production est écoulée à l'extérieur du Québec, et la proportion des importations dans sa demande nationale brute est tout aussi importante. De plus, le phénomène majeur qui a marqué l'évolution de l'économie québécoise au cours des dernières années est sans contredit la croissance extrêmement rapide de ses exportations. Ainsi, la croissance annuelle moyenne des exportations internationales québécoises de 1978 à 1983 a atteint 10,9%, et leur part dans l'ensemble des exportations canadiennes s'est maintenue à 17%. Par ailleurs, les États-Unis et l'Ontario constituent, et de loin, les principaux partenaires commerciaux du Québec puisque près de 70% de ses exportations internationales continuent d'être expédiées vers ce pays (tableau I.3) et qu'une bonne part de ses exportations totales le sont vers l'Ontario.

Le tableau I.4 donne une indication de l'ouverture de l'économie québécoise en montrant qu'une part importante de ses livraisons manufacturières sont expédiées vers les autres provinces canadiennes. À titre d'exemple, en 1982, 24,8% des livraisons totales des manufacturiers québécois étaient expédiées vers les autres provinces canadiennes.

Le Québec a également une économie très ouverte en raison de la mobilité du capital physique et financier. La mobilité de ces facteurs est en partie liée au fait qu'un bon nombre des grandes firmes manufacturières du Québec sont essentiellement des filiales de sociétés multinationales et qu'une proportion importante des grandes firmes canadiennes faisant des affaires au Québec font aussi des affaires dans d'autres provinces.

Parmi les facteurs exogènes susceptibles d'affecter la croissance d'une économie aussi ouverte, l'un des plus importants provient des accords commerciaux

Tableau I.3
Principaux pays de destination des exportations québécoises

	1978		1983		Taux de croissance annuel
	millions $	%	millions $	%	%
États-Unis	5 874	65,8	10 424	69,5	12,2
Communauté économique européenne	1 282	14,4	1 736	11,6	6,3
Autres	1 774	19,9	2 838	18,9	9,9
Exportations internationales totales	8 930	100,0	14 996	100,0	10,9

Source: *Bureau de la statistique du Québec.*

Tableau I.4
Destination des livraisons manufacturières du Québec

	1978		1982		Taux de croissance annuel
	millions $	%	millions $	%	%
Autres provinces	8 629	26,0	12 217	24,8	9,1
Étranger	5 823	17,6	8 940	18,2	11,3
Livraisons totales	33 146	—	49 183	—	10,4

Source: *Bureau de la statistique du Québec.*

multilatéraux conclus à Genève le 12 avril 1979. Ces accords dits du GATT prévoient que les réductions tarifaires convenues entre les intervenants entreraient en vigueur en huit étapes annuelles. La première étape a été franchie le 1er janvier 1980. Dans le cas du Canada, la protection tarifaire applicable aux produits industriels sera réduite de 40% au terme de cette période de 8 ans. De plus, depuis le 1er janvier 1980, les aéronefs, leurs moteurs et leurs pièces détachées sont déjà admis en franchise de droits. La réduction de la protection tarifaire est donc susceptible d'avoir un effet certain sur le degré d'ouverture de l'économie québécoise.

Dans un tel contexte, l'économie québécoise fait face, sur la plupart des marchés de produits, à des prix sur lesquels elle a peu d'influence. Elle peut donc difficilement refiler le fardeau de sa taxation par des prix plus élevés. De plus, la mobilité des investissements en longue période permet aux investisseurs d'éviter de supporter une fraction importante d'un tel fardeau. En conséquence, c'est le facteur le moins mobile, c'est-à-dire la main-d'oeuvre, qui, à long terme, subira la quasi-totalité de l'incidence des taxes.

Toutefois, si les travailleurs réussissent à éviter une partie de ce fardeau en négociant des salaires plus élevés (avant impôt), les entreprises feront face à des coûts de main-d'oeuvre plus élevés qui entraîneront une réduction de l'emploi et de la production du secteur privé et qui mettront en péril les possibilités de croissance de l'économie. Il s'agit d'une contrainte importante dont il faut tenir compte lors de l'élaboration de la réforme du régime de taxation.

1.1.3 La limite à la pression fiscale

À court terme, une augmentation des **taux marginaux d'imposition** accroît évidemment les recettes fiscales. À plus long terme toutefois, des effets de substitution viendront compenser ou annuler la hausse des **recettes fiscales** dans la mesure où cette hausse provoquera une baisse de la production taxée. En effet, une augmentation des taux marginaux d'imposition crée des désincitations au travail et à la production de toutes sortes. De plus, elle diminue la production taxée, soit celle qui s'effectue sur le marché officiel, tout en augmentant la production non taxée, soit celle qui s'effectue pour l'auto-approvisionnement, par le biais de l'économie de troc, du travail sur le **marché noir** et d'activités illégales, sans parler de la production qui va s'effectuer dans des régions moins taxées.

La relation entre l'augmentation des impôts et des taxes et l'ampleur des désincitations au travail et à la production n'est cependant pas linéaire. À titre d'exemple, une même augmentation du taux moyen d'imposition n'aura pas le même effet si le taux initial d'imposition des revenus est de 20% ou s'il est de 80%. La désincitation au travail et à la production sera beaucoup plus grande dans le second cas. Il existe également un **taux marginal de taxation** des revenus de travail qui maximise les recettes fiscales totales, en ce sens que passé cette limite, une augmentation du taux marginal de taxation réduirait tellement l'**assiette fiscale** que les recettes fiscales totales diminueraient. L'utilité de ce concept est d'indiquer la limite absolue de la pression fiscale.

Une étude récente sur l'économie suédoise permet de conclure que le taux marginal de taxation qui maximise les recettes fiscales est de 70%. Ce taux est approximativement 10 unités de pourcentage de moins que le taux marginal prévalant dans ce pays au début des années 1980[1]. Cette situation expliquerait en Suède la présence au cours des 10 dernières années des revendications des groupes sociaux ou syndicaux concernant les congés de maternité et de paternité, de plus longues vacances, la réduction des heures de travail et la création d'emplois à temps partiel.

De pareilles estimations ne sont pas disponibles pour les pays d'Amérique du Nord. Cependant, il n'y a pas de raison de croire que les comportements y soient bien différents et que le **système fiscal** canadien ou québécois ne soit pas près d'atteindre une telle limite, les taux marginaux maximum de taxation y évoluant entre 50% et 60%, et les **taux marginaux implicites de taxation** dépassant même 80%, comme on le verra au chapitre III. La limite absolue à la pression fiscale pourrait bien être atteinte plus rapidement dans une économie relativement petite et très ouverte comme celle du Québec, et en l'absence de frontières et de barrières tarifaires avec le reste du Canada. La plus grande mobilité de la main-d'oeuvre et de la consommation qui en découle accroît la capacité des contribuables à fuir les impôts et les taxes trop élevés.

Par ailleurs, les effets néfastes des taux marginaux élevés de taxation des revenus sont d'autant plus difficiles à accepter qu'un régime de taxation fortement **progressif** n'aura, à la marge, que peu d'effets redistributifs. À titre d'exemple, au Québec, en 1981, si tous les revenus excédant 45 000 $

1. Charles E. STUART, « Swedish Tax Rates, Labor Supply and Tax Revenues », *Journal of Political Economy*, oct. 1981, p. 1020 à 1038.

avaient été taxés à 100%, le gouvernement aurait pu verser seulement 404 $ de transferts par personne de 18 ans et plus ayant un revenu inférieur à 45 000 $[2]. Les désincitations au travail et à la production qui en auraient découlé auraient cependant été absolument hors de proportion. Il est donc préférable de taxer moins fortement et, de ce fait, d'avoir une assiette plus large à taxer.

1.1.4 Le choix de la base de taxation

Un système fiscal qui vise à traiter les contribuables avec le maximum d'**équité** tout en suscitant une **redistribution** acceptable **des revenus** doit prélever un niveau de taxes qui croisse avec la **capacité de payer** des contribuables. Deux grands courants de pensée se sont développés au fil des ans au sujet de la meilleure mesure de la capacité de payer. Dans un cas, on soutient que c'est l'accroissement du **pouvoir d'achat** qui mesure le mieux l'accroissement du bien-être d'un individu, donc sa capacité de payer. Dans l'autre cas, on soutient que c'est la consommation elle-même qui est le meilleur indicateur.

1.1.4.1 La taxation du revenu

Pour mesurer la capacité de payer, on peut utiliser une définition du revenu[3] fondée sur la croissance nette du pouvoir économique d'une année à l'autre. Elle inclut la rémunération des facteurs de production tels les salaires, les rentes, les intérêts, les dividendes, les profits, mais aussi les cadeaux, les héritages, les profits au jeu ou les gains en capital et l'appréciation de l'actif. Ce concept de revenu élargi est équivalent à la somme des dépenses de consommation et de la variation de la valeur de l'actif entre le début et la fin de la période visée[4].

Cette conception de la capacité de payer suppose que toute forme de revenu, incluant le revenu de l'épargne, accroît le pouvoir d'achat et le bien-être de l'épargnant. On considère alors les intérêts et les gains de capital comme un deuxième revenu découlant du choix de l'individu d'épargner ou d'investir une partie des revenus reçus initialement, et on l'inclut dans l'assiette fiscale. De plus, l'investisseur qui détient une propriété qui s'apprécie durant l'année doit être taxé sur cette appréciation, qu'elle soit réalisée en liquide ou non. Cette proposition repose sur l'argument qu'entre deux personnes ayant le même revenu, celui qui a la plus grande richesse nette détient une plus grande sécurité et une plus grande capacité de payer des taxes. Puisque la distribution de la richesse est beaucoup plus inégale que celle des revenus, inclure l'accroissement de la richesse nette dans l'assiette fiscale permet aussi d'en arriver à un régime de taxation progressif sans devoir recourir à des taux de taxation trop élevés.

1.1.4.2 La taxation des dépenses de consommation

Par ailleurs, plusieurs arguments militent en faveur d'une plus grande taxation de la consommation plutôt que du revenu. D'une part, on peut considérer que le but ultime des activités productrices est la consommation. D'autre part, les ressources non consommées ou épargnées venant gonfler le stock de capital nécessaire à tout investissement, il peut apparaître non approprié de taxer une personne tant qu'elle n'a pas retiré ses ressources à des fins de consommation personnelle. Qui plus est, laisser les ressources dans le stock collectif d'épargne est socialement désirable puisque le capital ainsi offert permettra d'accroître la production future. De plus, même si le niveau de la consommation n'est pas une mesure parfaite pour déterminer la capacité de payer d'une personne, il n'en demeure pas moins le phénomène observable le plus intimement lié au degré de bien-être des individus.

Ce genre de taxation axé sur les dépenses prend alors la forme d'une taxe personnelle, calculée annuellement sur la consommation plutôt que sur l'accumulation de la richesse. Les taux de taxation utilisés peuvent être progressifs ou non, avec ou sans recours à un régime d'exemption. Ce genre de taxation peut donc, par exemple, être aussi progressif que l'impôt sur le revenu.

1.1.4.3 L'approche nord-américaine

Au Canada, tout comme aux États-Unis, la taxation vise principalement le revenu; mais le revenu y est plus étroitement défini que le concept de revenu élargi dont on vient de parler. L'assiette fiscale n'inclut pas à proprement parler l'accroissement de la richesse nette et vise l'augmentation de la richesse seulement lorsque l'investisseur se départit de son actif et en encaisse la valeur. De plus, au Canada, seulement la moitié des gains en capital

---

3. Robert Murray Haig, *The Federal Income Tax*, New York, Columbia University Press, 1921.
4. Henri C. Simons, *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press, 1938.

doit être incluse dans le revenu aux fins de l'impôt, et plusieurs catégories de revenus sont exclues de l'assiette : gains provenant d'une résidence principale, gains fortuits, etc.

Les choix déjà effectués par les différents gouvernements en Amérique du Nord quant au mode et au degré de taxation de la richesse constituent donc une contrainte ou une limite importante à l'ampleur de la réforme fiscale que peut réaliser une petite économie ouverte comme celle du Québec. Même si on en venait à la conclusion qu'il serait plus équitable et plus efficace d'inclure tout l'accroissement de la richesse nette dans la définition du revenu aux fins de l'impôt et de diminuer les taux marginaux de taxation des hauts revenus, une pareille réforme pourrait s'avérer néfaste pour l'économie du Québec si elle était entreprise isolément. La richesse étant parfaitement mobile, l'épargne et les investissements pourraient être canalisés à l'extérieur du Québec pour fuir la taxe.

En ce qui a trait à la taxation annuelle des dépenses de consommation, il faut reconnaître la nécessité pour le gouvernement du Québec de ne pas utiliser des concepts trop éloignés de ceux dont se sert le gouvernement fédéral si l'on veut éviter de complexifier davantage le régime de taxation. Toutefois, il serait possible pour le Québec de mettre l'accent sur une taxation plus large des dépenses de consommation, puisque cette approche ne toucherait pas les processus d'épargne et d'investissement. Il faudrait cependant trouver une façon de compenser les aspects **régressifs** d'une telle forme de taxation pour les contribuables à faible revenu et de minimiser le transfert des dépenses de consommation outre-frontière.

1.1.5 La participation du Québec au régime fédéral

La participation du Québec au régime fédéral canadien restreint également à certains égards la latitude du gouvernement du Québec pour modeler son propre régime de taxation. Afin d'éviter la création d'une jungle fiscale, le gouvernement du Québec a toujours maintenu, sauf rares exceptions, une politique d'harmonisation avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne le calcul des revenus d'entreprises et de placement. Comme il n'y a pas lieu de modifier cette politique, les problèmes qui en résultent doivent faire l'objet d'actions conjointes et de révisions périodiques avec le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces.

Il est aussi évident que toute réforme du **régime de transferts** québécois doit tenir compte de l'impact du régime de transferts fédéral sur les contribuables québécois et sur le budget du Québec. En effet, le niveau des paiements de transferts du gouvernement fédéral à celui du Québec est déterminé selon les modalités du régime dit des « arrangements fiscaux ». L'existence de ce régime limite la marge de manoeuvre du Québec à l'égard de certains types de dépenses. À titre d'exemple, les prestations de l'aide sociale doivent être compatibles avec le régime d'assistance publique du Canada pour donner lieu à des paiements de transferts du gouvernement fédéral à celui du Québec.

L'approche du *Livre blanc* consiste donc à tenir compte de l'existence de cette contrainte dans l'élaboration des propositions de solutions, de façon que celles-ci puissent être mises en application le plus rapidement et le plus efficacement possible. On a donc choisi de réformer le système fiscal québécois en tenant compte des particularités du système fiscal fédéral, mais en ne touchant que la partie sous le contrôle du gouvernement du Québec. Cela n'est pas sans créer des difficultés.

1.2 Les objectifs

On peut regrouper en quatre catégories les objectifs que doit poursuivre tout système fiscal. Sur le plan administratif, il doit assurer le financement des dépenses publiques. Il doit être aussi équitable que possible envers tous les contribuables tout en étant relativement facile à administrer et à comprendre (objectifs généraux). Il doit chercher à préserver le caractère concurrentiel de l'économie tout en permettant son fonctionnement efficace (objectifs économiques). Enfin, il doit effectuer une redistribution acceptable des revenus en assurant un minimum vital à tous et en prélevant une **contribution nette** qui croisse avec la capacité de payer (objectif social).

1.2.1 Financer le budget de l'État

Cet objectif s'applique plus particulièrement à l'ensemble du régime de taxation, c'est-à-dire à ses éléments touchant à la fois les particuliers, les entreprises et les sociétés d'État, qui procurent la plus grande partie des entrées de fonds du gouvernement. Les autres entrées de fonds sont celles qui proviennent des autres ordres de gouvernement, des ventes de biens et services, des revenus de placement et de quelques autres sources mineures de revenu. Les emprunts constituent également une source de financement du budget courant de l'État, bien qu'il faille les rembourser plus tard.

À l'intérieur du régime de taxation global, les particuliers constituent la catégorie de contribuables la plus importante, prenant directement à leur charge plus des deux tiers des impôts provinciaux, municipaux et scolaires. C'est dire à quel point le régime de taxation des particuliers doit être conçu en se préoccupant du niveau des revenus qu'il engendre. Il s'agit là d'un objectif des plus impérieux et, dans la mesure où le niveau des dépenses à financer est particulièrement élevé, l'objectif en question devient en quelque sorte une contrainte.

1.2.2 Les objectifs généraux

1.2.2.1 Traiter les contribuables avec le maximum d'équité

Chaque contribuable doit payer sa juste part en taxes et en impôts pour financer les dépenses du gouvernement, mais il n'est pas facile de déterminer ce que doit être cette juste part. En pratique, les gouvernements s'inspirent de deux approches pour déterminer la contribution du particulier au financement des dépenses de l'État. Une première approche consiste à exiger de chacun une contribution nette qui soit fonction des bénéfices qu'il reçoit de l'État. La taxation selon les bénéfices reçus trouve une application partielle dans le financement de services particuliers comme le service routier, le transport en commun, etc. Ces taxes peuvent être rattachées directement à la consommation du service, les tarifs de transport par exemple, ou à des biens complémentaires comme l'essence.

Une seconde approche concerne plutôt la capacité de payer. Le principe d'**équité horizontale** qui s'y rattache signifie que des personnes dont le niveau de bien-être est identique en l'absence de taxation ont une capacité de payer identique et doivent donc se retrouver avec un niveau de bien-être identique après taxation. Si l'on tient pour acquis que le revenu est un bon indice du niveau de bien-être, alors des personnes ayant le même revenu doivent contribuer également aux recettes fiscales de leur État, assurant ainsi l'équité horizontale entre contribuables.

1.2.2.2 Simplifier l'administration et faciliter la compréhension

La simplicité administrative et la facilité de compréhension des régimes de taxation et de transferts sont primordiales. Tout d'abord, les coûts d'administration de ces régimes sont extrêmement importants : ils s'élèvent à environ 280 millions si l'on ne considère que la part des coûts supportés par le gouvernement du Québec. Toute simplification du système fiscal qui en abaisserait les coûts d'administration serait certainement bienvenue. Deuxièmement, il est important que le citoyen comprenne les objectifs visés comme les moyens utilisés si l'on veut qu'il accepte le système fiscal, qu'il se plie à la règle imposée et qu'il ne soit pas incité à la contourner d'une façon ou d'une autre. Troisièmement, l'atteinte des objectifs privilégiés par le gouvernement sera vraisemblablement facilitée si les clientèles-cibles sont plus aisément identifiables. Finalement, dans le cadre plus restreint du **régime d'imposition**, un plus grand nombre de contribuables doivent être en mesure de préparer eux-mêmes leur déclaration de revenus, afin de savoir précisément combien ils paient d'impôt ou reçoivent en transferts et afin d'être moins dépendants des spécialistes en ce domaine.

1.2.3 Les objectifs économiques

En assurant le financement du budget de l'État, le régime de taxation doit préserver le caractère concurrentiel de l'économie de sorte que les agents économiques soient incités à y résider et à y produire. Dans le cas du Québec, cette tâche est d'autant plus complexe qu'il s'agit, on l'a dit, d'une économie ouverte qui a peu de possibilités d'exporter ses impôts et que la taille du secteur public québécois est relativement importante.

Le système fiscal doit également permettre le fonctionnement efficace de l'économie. Généralement, lorsqu'une mesure fiscale est introduite, une telle décision est susceptible de modifier ou d'influencer les choix économiques d'une société. Ainsi, un régime de taxation inadéquat peut non seulement désinciter les résidents à travailler, mais aussi les désinciter à épargner, à investir, à s'instruire et à parfaire leur formation. Il peut en outre les inciter à recourir au troc, à travailler au noir, à choisir des activités en fonction de leurs possibilités d'**évasion fiscale**, ou tout simplement à s'engager dans des activités illicites. Il en est de même d'un régime de transferts trop généreux ou mal articulé.

Les régimes de taxation et de transferts introduisent donc dans l'économie des distorsions susceptibles d'en réduire l'efficacité et de provoquer une **perte économique**, c'est-à-dire d'engendrer une richesse collective inférieure à ce qu'elle serait en l'absence de tels régimes. De plus, cette perte économique pourra rendre plus difficile l'atteinte de l'objectif de redistribution des revenus.

1.2.4 L'objectif social : une répartition acceptable des revenus

Le bien-être de l'ensemble de la société est plus élevé lorsque la distribution de la richesse ou des revenus n'est pas trop inégale. Il existe peu de sociétés où un tel objectif n'est pas poursuivi à un quelconque degré. L'objectif de redistribution des revenus peut être décomposé en deux sous-objectifs : d'abord, garantir un minimum vital à chaque individu. Ensuite, prélever une contribution nette en faveur de l'État qui croisse avec la capacité de payer des individus.

1.2.4.1 Garantir à tous un niveau de vie minimal

Ce sous-objectif consiste à reconnaître à chacun un certain nombre de besoins de base qualifiés d'essentiels et à lui assurer un revenu suffisant pour les satisfaire. La nature et le niveau de ces besoins jugés essentiels varient évidemment d'une société à l'autre en fonction des caractéristiques climatiques, géographiques, sociologiques et culturelles, ainsi que de la richesse collective et du désir de combattre la pauvreté. L'objectif social visé dans tous les cas est toutefois de garantir un niveau minimal de revenu pour toute personne ou tout ménage dans une société, afin que tous puissent préserver la santé et la dignité auxquelles ils ont droit.

Dans le régime de taxation, cet objectif est atteint à l'aide des **exemptions personnelles**. Les exemptions de base, de personne mariée et d'enfant à charge excluent en effet du revenu imposable les revenus servant à combler les besoins essentiels du ménage. Le régime de taxation reconnaît alors que le revenu nécessaire à la satisfaction des besoins de base du contribuable ou de ses personnes à charge n'est pas un revenu vraiment disponible et ne peut en conséquence être taxé.

Lorsque les revenus autonomes d'un ménage sont insuffisants pour assurer la satisfaction de ces besoins essentiels, c'est le régime de transferts qui vient combler l'écart. Dans des régimes intégrés de taxation et de transferts, il doit évidemment exister une correspondance entre le niveau des exemptions et le niveau maximum des paiements de transferts versés aux bénéficiaires n'ayant pas d'autres sources de revenus, selon les catégories de ménages.

1.2.4.2 Prélever une contribution nette qui croisse avec la capacité de payer des particuliers

Ce second sous-objectif complète le premier. Il s'applique en fait à tous les niveaux de revenus supérieurs au minimum de subsistance.

La plupart des gens croient qu'un système fiscal doit être progressif, c'est-à-dire que la proportion des revenus versés à l'État par les particuliers ne doit pas être constante mais doit aller en augmentant avec leurs revenus. Ainsi, selon le principe de l'équité verticale, les particuliers ayant une capacité de payer plus grande verseront une plus grande proportion de leurs revenus à l'État que les autres ; à l'inverse, cette proportion pourra devenir négative pour ceux qui sont incapables de subvenir à leurs besoins essentiels. Il n'existe cependant pas de règle définie et unanime quant au **degré de progressivité** que devraient avoir un régime de taxation et un régime de transferts. Il s'agit là d'un

choix de société basé sur les valeurs économiques et sociales privilégiées par les citoyens.

La progressivité du système fiscal est surtout discutée en fonction de ses impacts économiques. Certains soutiennent, par exemple, qu'un régime d'imposition proportionnel (où le taux d'imposition serait le même pour toutes les tranches de revenu) serait préférable à un régime d'imposition progressif, puisqu'il minimiserait les effets négatifs sur l'économie. D'autres, par contre, préconisent une répartition des revenus très égalitaire, quitte à sacrifier une certaine part d'efficacité dans l'économie. Ce qu'il importe de retenir, c'est qu'il appartient à la société de faire l'arbitrage entre ces objectifs d'efficacité et de redistribution afin de maximiser le bien-être de l'ensemble des citoyens.

1.3 Conclusion

Le présent chapitre a analysé les principales balises autour desquelles doit être articulé le système fiscal du Québec. La réforme doit faire face à de lourdes contraintes. L'objet du *Livre blanc* est d'analyser les conséquences de l'arbitrage que notre société a effectué au fil des ans entre les différents objectifs des régimes de taxation et de transferts, et de présenter des propositions qui permettraient de réaliser un nouvel arbitrage tenant davantage compte des réalités d'aujourd'hui.

Chapitre II

Caractéristiques du régime de taxation des particuliers

2.1 Étude comparative du régime de taxation du Québec 48

2.1.1 Comparaisons internationales **48**
2.1.2 Comparaison avec l'Ontario **50**
2.1.2.1 Les sources de taxation **50**
2.1.2.2 Le fardeau fiscal **51**
— Le fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques du secteur privé **52**
— Les sources du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers **53**

2.2 Description sommaire et analyse de certains problèmes soulevés par le régime de taxation des particuliers 54

2.2.1 L'impôt sur le revenu **55**
2.2.1.1 L'unité d'imposition **55**
2.2.1.2 Les revenus assujettis **56**
2.2.1.3 Les déductions et les exemptions **58**
— Les dépenses reliées aux besoins essentiels **58**
— Les dépenses encourues pour gagner un revenu **64**
— Les dépenses reliées aux études **65**
— Les mesures reliées à des objectifs économiques ou autres **67**
2.2.1.4 L'impôt à payer **68**
2.2.1.5 Le remboursement d'impôts fonciers **69**
2.2.1.6 L'indexation **70**
— Les objectifs de l'indexation **71**
— Les revenus de placement **71**
2.2.2 Les taxes à la consommation **72**
2.2.3 Les taxes foncières **73**
2.2.4 Les droits successoraux **74**
2.2.5 L'évasion fiscale **76**
2.2.6 Conclusion **76**

2.3 Analyse du fardeau fiscal et du coût de la vie 77

2.3.1 Comparaison des impôts et des taxes à payer par les particuliers du Québec et de l'Ontario **77**
2.3.1.1 La méthodologie **77**
2.3.1.2 Les impôts sur le revenu des particuliers **78**
2.3.1.3 Les taxes à la consommation et les taxes foncières **82**
2.3.1.4 Le fardeau fiscal global des impôts et des taxes **85**
2.3.1.5 L'imposition des contribuables à haut revenu au Québec **92**
— Une rétrospective historique **92**
— L'impact du régime d'épargne-actions du Québec (R.E.A.) **93**
2.3.1.6 La situation des personnes âgées de 65 ans ou plus **96**
2.3.1.7 Conclusion **98**
2.3.2 Progressivité du régime québécois de taxation **98**
2.3.2.1 Les taxes foncières et les taxes à la consommation **99**
2.3.2.2 Les moyens d'atténuer la régressivité de certaines taxes **102**

2.3.3 Impact du fardeau fiscal et du coût de la vie sur l'incitation à résider au Québec 103
2.3.3.1 L'objectif de l'étude comparative du coût de la vie **104**
2.3.3.2 La méthodologie utilisée **104**
— Les éléments du coût de la vie **104**
— Les hypothèses relatives aux coûts du logement, aux impôts et aux taxes **104**
2.3.3.3 Les résultats de l'étude comparative **107**
2.3.3.4 Conclusion **112**

2.4 Résumé et conclusion 113

2.4.1 L'objectif de redistribution des revenus 113
2.4.2 Les objectifs de nature économique 114
2.4.2.1 Préserver le caractère concurrentiel de l'économie **114**
2.4.2.2 Permettre le fonctionnement efficace de l'économie **115**
2.4.3 Les objectifs généraux 116
2.4.3.1 Le régime de taxation doit être équitable **116**
— L'unité d'imposition **116**
— Les revenus et les ventes assujettis **117**
— Les déductions à l'impôt sur le revenu **117**
2.4.3.2 Le régime de taxation doit être simple à administrer et facile à comprendre **117**

Chapitre II
Caractéristiques du régime de taxation des particuliers

Le régime québécois de taxation des particuliers est composé de l'impôt sur le revenu des particuliers, des **taxes à la consommation***, des taxes municipales et scolaires, des droits de succession et des revenus provenant de la tarification des biens et des services publics. L'objet du présent chapitre est d'analyser ce régime.

Bien qu'il n'existe pas de critères absolus pour analyser la structure d'un régime de taxation, trois approches seront utilisées dans ce chapitre pour caractériser le régime québécois de taxation applicable aux particuliers. Ainsi, la première section de ce chapitre fait ressortir les principales caractéristiques qui distinguent le régime de taxation du Québec de celui qui est en vigueur dans d'autres pays ou provinces. Par la suite, les principaux éléments du régime de taxation des particuliers sont décrits dans le but de permettre l'analyse des problèmes suscités par les préférences fiscales des gouvernements qui se sont succédé à Québec. Enfin, une analyse de l'impact du régime de taxation sur le revenu disponible des contribuables permet de mesurer son caractère redistributif de même que son effet sur l'incitation des contribuables à demeurer et à produire au Québec.

Notons que le gouvernement du Québec a, depuis octobre 1980, adopté une politique de tarification dont le but est d'atteindre, selon le cas, l'un ou l'autre des objectifs suivants:

— la récupération d'une partie ou de la totalité de la rente économique en contrepartie de l'utilisation de ressources du domaine public;

— la récupération des coûts afférents à l'émission et au contrôle des autorisations (droits ou permis);

— la récupération du coût des marchandises vendues ou des services rendus.

C'est pourquoi les revenus provenant de la tarification ne seront que sommairement analysés dans ce chapitre et qu'ils ne seront sujet à aucune proposition de réforme dans le cadre du *Livre blanc*.

---

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

2.1 Étude comparative du régime de taxation du Québec

Pour illustrer les principaux choix que la société québécoise a faits dans l'organisation de son régime de taxation, on peut comparer celui-ci avec d'autres régimes existant ailleurs dans le monde. Le but de cette section est d'abord de comparer le Québec à dix pays industrialisés membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) ainsi qu'au Canada et à l'Ontario, sur le plan de l'importance des recettes fiscales prélevées par rapport au produit intérieur brut et sur le plan de l'importance relative des différentes sources de taxation par rapport à l'ensemble des entrées fiscales. Ces comparaisons tiennent compte des revenus de taxes de tous les ordres de gouvernement des pays concernés (fédéral, provincial, local et scolaire). Ensuite, l'**effort fiscal** global supporté par les contribuables du Québec est comparé à celui que supportent les contribuables de l'Ontario. Le choix des pays et des provinces qui font l'objet des comparaisons procède d'un souci de diversification sur le plan des performances économiques, de l'importance de leurs échanges commerciaux avec le Québec et de l'intérêt qu'ils peuvent susciter dans l'opinion publique.

2.1.1 Comparaisons internationales

Le tableau II.1 présente l'évolution, au cours des quinze dernières années, de la portion du produit intérieur brut qui est affectée au financement des dépenses des différents ordres de gouvernement dans les provinces et pays choisis. On constate qu'en 1981, plus de la moitié du PIB va en impôts et taxes de toutes sortes en Suède, alors que cette proportion voisine le quart au Japon. Quoique ces données puissent ne pas représenter avec exactitude l'importance du secteur public parce qu'elles excluent les déficits des gouvernements, elles semblent tout de même indiquer que les Suédois ont exigé que leur gouvernement leur fournisse plus de services, et des services de meilleure qualité que ceux que fournit l'État japonais. Dans ce contexte, le Canada, le Québec et l'Ontario sont plus près du Japon qu'ils ne le sont de la Suède, de la Hollande, du Danemark, de la France ou de l'Autriche. En fait, les recettes fiscales de l'ensemble du Canada et celles de l'Ontario représentent environ le tiers de leur produit intérieur brut respectif, ce qui se compare à la situation observée en Suisse et aux États-Unis (environ 30% et 31% respectivement). Au Québec, les recettes fiscales comptent pour 36% du PIB, soit un peu moins que ce qui est observé en Allemagne et au Royaume-Uni.

Tableau II.1

Recettes fiscales des gouvernements par rapport au produit intérieur brut
Principaux pays de l'O.C.D.E.[1]
(en pourcentage)

	1965	1971	1976	1981	Croissance des proportions 1965-1981
Suède	35,7	41,2	48,3	51,3	43,7
Hollande	35,5	41,7	45,4	45,5	28,2
Danemark	29,9	43,5	41,6	45,3	51,5
France	35,0	35,1	39,4	43,0	22,9
Autriche	34,6	36,3	38,5	42,5	22,8
Royaume-Uni	30,8	35,2	35,6	37,4	21,4
Allemagne	31,8	33,4	34,4	37,3	17,3
Québec	28,2	34,4	34,4	36,3	28,7
Ontario	29,0	34,3	32,4	33,1	14,1
Canada	26,6	32,4	31,9	32,8	23,3
États-Unis	26,5	28,8	29,3	31,2	17,7
Suisse	20,7	23,5	31,3	30,3	46,4
Japon	17,8	20,0	21,9	26,9	51,1

1. Les pays sont classés dans l'ordre décroissant de l'importance relative des recettes fiscales en 1981.

Source: O.C.D.E., *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E.*, Paris, 1983 et Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, Ottawa, 1983.

En ce qui concerne la croissance de la ponction fiscale dans l'économie de 1965 à 1980, la situation est très différente. C'est au Danemark, au Japon et en Suisse que la ponction fiscale relativement au PIB a le plus augmenté, alors que c'est en Ontario, en Allemagne et aux États-Unis qu'elle a augmenté le moins. Le Québec se situe entre les deux groupes à cet égard.

Ces résultats découlent de l'importance que les différents pays ont accordée au secteur public pour fournir des biens et des services, et de la nécessité qu'ils y ont vue de les financer en prélevant des impôts et des taxes ou en empruntant sur les marchés financiers. De plus, le choix des sources de taxation et de leur degré relatif d'utilisation varie d'un pays à l'autre, comme l'indique le tableau II.2.

Les sources de taxation utilisées par le Québec et l'Ontario seront présentées plus loin, en raison de la difficulté d'utiliser la même ventilation que celle qui provient de la publication de l'O.C.D.E. et en raison de notre intention de faire ressortir les choix des gouvernements québécois et ontarien sur les plans local et provincial.

Cette comparaison internationale de l'utilisation des sources de taxation démontre que le Canada, comme le Danemark et le Royaume-Uni, prélève une moins grande proportion de ses recettes fiscales au moyen de sources de taxation basées sur la production que ne le font les autres pays. Ces sources sont représentées par l'impôt sur le revenu des particuliers, les bénéfices des sociétés et les taxes sur la masse salariale et l'emploi. En effet, les taxes sur la production représentent 56% des recettes fiscales totales du Canada, alors qu'elles atteignent 75% en Suède et 73% aux États-Unis. L'utilisation de chacune des sources qui composent les taxes sur la production a cependant une variabilité très grande; le Canada utilise de façon plus importante l'impôt sur les bénéfices des corporations que la moyenne des autres pays, de façon moindre les taxes sur la masse salariale et l'emploi, et de façon moyenne l'impôt sur le revenu des particuliers.

L'importance des **taxes foncières** prélevées par les gouvernements locaux et provinciaux au Canada fait en sorte que le Canada est parmi les pays qui utilisent le plus les taxes sur le patrimoine pour le financement des dépenses publiques. Cependant, il

Tableau II.2

Principales sources de recettes fiscales en pourcentage du total des recettes fiscales pour l'année 1981

	Taxes sur la production				Taxes sur le patrimoine			Taxes à la consommation				
	Impôt sur le revenu des particuliers	Impôt sur les bénéfices des sociétés	Taxes sur la masse salariale et l'emploi	Total des taxes sur la production	Droits sur les successions et les dons	Autres taxes sur le patrimoine	Total des taxes sur le patrimoine	Taxes générales	Taxes et droits spécifiques	Total des taxes à la consommation	Autres impôts	Total des taxes
Suède	39,9	2,9	32,4	75,2	0,2	0,7	0,9	13,5	10,4	23,9	0,0	100,0
Hollande	24,7	7,0	40,0	71,7	0,5	3,2	3,7	15,7	8,7	24,4	0,3	100,0
Danemark	52,5	2,8	2,1	57,4	0,4	4,7	5,1	22,9	14,5	37,4	0,1	100,0
France	13,3	5,0	44,9	63,2	0,7	3,0	3,7	21,1	8,6	29,7	3,3	100,0
Autriche	23,7	3,3	37,9	64,9	0,2	2,5	2,7	20,1	11,2	31,3	1,0	100,0
Royaume-Uni	29,4	9,2	20,0	58,6	0,5	12,4	12,9	12,6	15,8	28,4	0,1	100,0
Allemagne	29,0	5,0	35,5	69,5	0,2	2,4	2,6	17,0	10,1	27,1	0,6	100,0
Canada	33,8	10,5	11,5	55,8	0,04[1]	8,5	8,5	11,0	22,6	33,6	2,1	100,0
États-Unis	37,6	8,6	26,5	72,7	1,0	8,6	9,6	6,3	11,3	17,6	0,0	100,0
Suisse	35,7	5,9	30,9	72,5	0,7	6,8	7,5	9,4	10,6	20,0	0,0	100,0
Japon	24,7	15,9	30,0	70,6	0,8	7,8	8,6	0,0	15,9	15,9	4,7	100,0

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Au Canada, seul le gouvernement du Québec levait des droits sur les successions et les dons en 1981. Ces droits représentaient alors 0,3% du total des impôts et des taxes prélevés au Québec.

Source: O.C.D.E., *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E.*, Paris, 1983.

aractéristic
égime de t
des part

stiques du
e taxation
articuliers

faut souligner la quasi-inexistence des droits sur les successions et des impôts sur les dons au Canada par rapport à ce qu'ils représentent dans les autres pays. D'ailleurs, le gouvernement du Québec était le seul gouvernement au Canada à lever de tels droits et impôts en 1981. Ces droits et impôts représentaient alors 0,3% du total des revenus d'impôts et de taxes prélevés au Québec. Cette proportion est similaire à celle qui est observée dans plusieurs pays européens.

Quant aux taxes à la consommation ainsi qu'aux droits et aux permis, ils représentent au Canada près du tiers des recettes fiscales; seul le Danemark accorde une importance plus grande à ces sources de taxation. Au Danemark, 61% des recettes des taxes à la consommation proviennent cependant d'une **taxe sur la valeur ajoutée**, qui est imposée de façon uniforme sur tous les biens. Au Canada, seulement 33% des recettes provenant des taxes à la consommation sont engendrées par la taxe générale de vente. De tous les pays analysés, le Canada est celui qui a le plus recours aux taxes, droits et permis reliés à l'utilisation de certains biens ou à l'exercice de certaines activités.

Les pays occidentaux considérés utilisent donc des régimes de taxation fort différents, tant en ce qui a trait au niveau des impôts et des taxes prélevés dans l'économie qu'aux moyens retenus pour le faire. Il serait sans doute intéressant de pouvoir évaluer les implications économiques de ces régimes de taxation, en particulier dans le cas de pays limitrophes ou faisant partie du même espace économique. Toutefois, la comparaison des préférences fiscales du Québec avec celles de l'Ontario s'avère encore plus pertinente.

2.1.2 Comparaison avec l'Ontario

L'Ontario est une province voisine dont la structure économique s'apparente à celle du Québec et qui en est, à bien des égards, une très proche concurrente. De plus, son poids économique, démographique et politique est prépondérant dans le Canada. La présente comparaison touchera deux questions particulières, soit l'utilisation des sources de taxation dans chacune des deux provinces et la variation du **fardeau fiscal**.

2.1.2.1 Les sources de taxation

L'utilisation des **champs de taxation** au Québec a ses particularités et se distingue singulièrement des choix effectués en Ontario (tableau II.3). La principale différence provient de l'importance plus grande au Québec des taxes sur la production, soit 42% du total des recettes fiscales contre 30% en Ontario. Une grande partie de cet écart provient du mode de financement choisi pour l'assurance-maladie par chacune des provinces. En Ontario, les primes d'assurance-maladie prennent généralement la forme d'une taxe fixe par personne (dans le cas des célibataires) ou par ménage (dans le cas des couples ou des familles), alors qu'au Québec les sommes nécessaires au financement par les particuliers de l'assurance-maladie sont prises à même l'impôt sur le revenu. Si l'Ontario adoptait le même mode de financement que le Québec pour l'assurance-maladie, l'écart de l'importance des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les recettes fiscales totales des deux gouvernements passerait de 9,6 unités de pourcentage à 3,7, réduisant d'autant l'écart de l'importance relative des taxes sur la production entre les deux provinces. Par ailleurs, la contribution relative de l'impôt des sociétés du secteur privé est au Québec de 2,5 unités de pourcentage plus élevée qu'en Ontario.

Les différences dans les préférences fiscales se reflètent également dans la taxation de la richesse et des personnes. En effet, l'Ontario perçoit, par l'entremise des taxes municipales et scolaires, 30% de ses recettes fiscales contre seulement 24% au Québec. Quant à l'apport des taxes à la consommation et à celui des revenus provenant de la tarification dans les recettes fiscales globales, ils sont comparables dans les deux provinces.

On observe donc que le Québec taxe plus fortement la production que son voisin, à cause de l'importance des recettes provenant de l'impôt des particuliers. Par contre, l'Ontario tire une plus grande partie de ses revenus que le Québec de taxes sur la richesse et de primes forfaitaires; la majeure partie de cet écart provient du fait que l'Ontario finance une partie importante de ses dépenses d'éducation à l'aide des taxes foncières et de ses dépenses de santé au moyen d'une taxe *per capita* ou par ménage.

Tableau II.3

Principales sources de recettes fiscales provinciales et locales
En pourcentage du total des recettes fiscales prélevées auprès du secteur privé selon les structures de taxation québécoise et ontarienne
Année d'imposition 1983
(en pourcentage)

	Québec	Ontario
Taxes sur la production		
• Impôt sur le revenu des particuliers[1]	32,6	23,0
• Impôt des sociétés[2]	9,0	6,5
Total partiel	41,6	29,5
Primes d'assurance-maladie	—	5,9
Taxes sur le patrimoine		
• Impôt sur les successions	0,3	—
• Revenus municipaux et scolaires	23,6	30,4
Total partiel	23,9	30,4
Taxes à la consommation	27,2	28,2
Revenus provinciaux provenant des ressources naturelles, de la tarification et de sources diverses	7,3	6,0
Total	100,0	100,0

1. À des fins de comparaison, l'impôt sur le revenu des particuliers est évalué en soustrayant l'abattement d'impôt fédéral accordé aux contribuables québécois. De plus, les primes d'assurance-maladie prélevées sur les particuliers en Ontario sont imputées dans une source distincte, étant plutôt du type d'une taxe *per capita* que d'une taxe sur la production.
2. L'impôt des sociétés inclut l'impôt sur les profits des corporations, la taxe sur le capital et les contributions des employeurs au fonds des services de santé.

2.1.2.2 Le fardeau fiscal

La comparaison effectuée dans la section précédente montre quels ont été les choix privilégiés par les gouvernements du Québec et de l'Ontario relativement aux sources de taxation. Les comparaisons d'effort fiscal permettent d'identifier les variations dans les taux de taxation, puisqu'elles s'effectuent à partir d'assiettes fiscales uniformisées; ainsi est-il possible de déterminer si les revenus prélevés par un gouvernement auraient été plus ou moins élevés que ceux qu'aurait prélevés son voisin s'il avait disposé d'une assiette fiscale comparable. On mesure alors mieux l'effort fiscal demandé par ce gouvernement à l'ensemble de l'économie aussi bien qu'à ses diverses composantes.

La difficulté de l'exercice provient de la nécessité de mesurer les différentes assiettes fiscales. Pour les comparaisons internationales, on utilise souvent le produit intérieur brut (PIB) comme indicateur de la capacité fiscale générale d'un pays, ce qui permet de mesurer l'effort fiscal global. Lorsque l'on compare l'effort fiscal de différentes provinces, les données sur les assiettes fiscales sont plus faciles à obtenir. Le ministère des Finances effectue d'ailleurs régulièrement des comparaisons d'effort fiscal avec l'Ontario en appliquant aux agents économiques québécois la structure de taxation ontarienne et en comparant les rendements obtenus avec ceux de la structure de taxation du Québec. Les résultats sont publiés de temps à autre, mais il est bon de les rappeler de façon sommaire.

— Le fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques du secteur privé

Les agents économiques québécois du secteur privé supportaient, en 1977, un fardeau fiscal de 14,1% plus élevé que celui qu'ils auraient supporté si la structure de taxation ontarienne leur avait été appliquée (tableau II.4). Ce **fardeau fiscal supplémentaire** a été réduit graduellement en 1978 et 1979 pour atteindre 6,9% en 1980. Par contre, les diverses mesures fiscales de 1981 et 1982 ont eu pour effet d'augmenter le fardeau fiscal supplémentaire des contribuables du Québec par rapport à celui des contribuables de l'Ontario à un niveau de 15,4% pour l'année d'imposition 1982. En dollars, cela représentait 2 029 millions. Toutefois, l'effet conjugué des mesures fiscales québécoises et ontariennes de 1983 ont eu pour effet de diminuer le fardeau fiscal supplémentaire à un niveau de 9,7%, soit 1 440 millions.

Compte tenu des prévisions économiques et budgétaires ainsi que des structures de taxation déterminées après les Discours sur le budget du Québec et de l'Ontario pour 1984-1985, le niveau du fardeau fiscal supplémentaire devrait diminuer à 7,8% en 1984 et réaugmenter à un niveau de 9,3% en 1985. En dollars, cet écart représentera un montant de 1 633 millions en 1985. La diminution du fardeau fiscal supplémentaire de 1983 à 1984 est temporaire puisqu'elle s'explique principalement par l'application en 1984 de la surtaxe de 5% à l'impôt sur le revenu des particuliers en Ontario. D'ailleurs, avec le retrait à la fin de 1984 de cette surtaxe temporaire en Ontario, on assistera à une hausse du fardeau fiscal supplémentaire en 1985, à un niveau qui se rapprochera de celui de 1983.

Le fardeau fiscal supplémentaire constitue une source de fonds nécessaire, avec les emprunts et avec les transferts fédéraux, pour financer le secteur public québécois. Il faut être soucieux de prélever de telles sommes de la manière la plus efficace possible en vue de minimiser leurs impacts négatifs possibles sur l'ensemble de l'économie.

Les particuliers et les entreprises du Québec supportent, par rapport à ceux de l'Ontario, un fardeau fiscal supplémentaire à peu près semblable: il était, en 1983, respectivement de 10,0% et 8,9% plus élevé qu'en Ontario (tableau II.4). Dans le cas des entreprises, leur fardeau fiscal supplémentaire par rapport à celles de l'Ontario est apparu en 1981 avec l'entrée en vigueur graduelle de la réforme de l'imposition des entreprises. En effet, la contribution des employeurs au fonds des services de santé et la taxe sur le capital ont été haussées en 1981, alors que le taux d'imposition sur le revenu des grandes corporations était diminué progressivement jusqu'en 1983. Pour l'année 1983, dernière année de l'entrée en vigueur progressive de la réforme de la fiscalité des entreprises, l'impact de cette réforme aurait cependant ramené le fardeau fiscal supplémentaire des entreprises québécoises au niveau de 1980, n'eût été l'introduction de certaines mesures au Québec et en Ontario.

En effet, l'augmentation du taux de la taxe sur les carburants et du taux de la taxe de vente au Québec, de même que l'élimination de l'impôt sur le

Tableau II.4

Évolution du fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques québécois du secteur privé
Selon les structures de taxation québécoise et ontarienne
1977 à 1985

	Particuliers		Entreprises		Agents économiques du secteur privé	
	%	(millions $)	%	(millions $)	%	(millions $)
1977	20,1	1 100	0,7	16	14,1	1 116
1978	16,0	933	1,2	33	11,2	966
1979	14,1	909	−3,0	−92	8,6	817
1980	9,5	716	1,1	37	6,9	753
1981	8,4	722	7,4	282	8,1	1 004
1982	15,3	1 440	15,7	589	15,4	2 029
1983	10,0	1 062	8,9	378	9,7	1 440
1984	9,0	1 048	4,8	222	7,8	1 270
1985	11,9	1 482	3,0	152	9,3	1 633

revenu des petites corporations en Ontario, ont ajouté aux entreprises un écart de fardeau fiscal de 415 millions en 1983 et constituent les principaux facteurs qui expliquent ce niveau plus élevé du fardeau fiscal des entreprises au Québec. Cet écart est réduit en 1984, par suite du passage de 40 à 30% du taux de la taxe sur les carburants; de plus, avec la reprise économique, l'écart se rétrécira davantage en 1985 puisque le fardeau des entreprises québécoises est davantage relié à leur masse salariale et à leur capital versé qu'aux profits, alors qu'en Ontario le fardeau se situe davantage sur les profits.

Malgré ce fait, l'on ne saurait abaisser le fardeau fiscal des particuliers en le transférant simplement aux entreprises sans prendre de sérieux risques sur le plan économique, d'autant plus que l'assiette fiscale des particuliers est trois fois plus importante que celle des entreprises.

— Les sources du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers

Parmi les diverses assiettes fiscales où les particuliers sont mis à contribution, les taxes municipales et scolaires sont moins lourdes pour les contribuables québécois (tableau II.5). Le fardeau fiscal des particuliers du Québec y est même inférieur de 12% à celui des particuliers de l'Ontario en 1983. Cette situation est attribuable à l'évacuation quasi complète par les commissions scolaires du Québec du champ des taxes foncières, alors que ce phénomène n'a pas son équivalent en Ontario. Si la structure de

Tableau II.5

Fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques québécois du secteur privé selon les structures de taxation québécoise et ontarienne
1983

	Particuliers		Entreprises		Total	
	millions $	%	millions $	%	millions $	%
Revenus provinciaux						
1. Impôts des particuliers						
1.1 Impôt sur le revenu des particuliers	1 916	56,0			1 916	56,0
1.2 Primes d'assurance-maladie	−876	—			−876	—
1.3 Total des impôts des particuliers	1 040	24,2			1 040	24,2
2. Impôts des sociétés			503	52,3	503	52,3
3. Droits de succession	47				47	
4. Taxes à la consommation						
4.1 Ventes au détail	−151	−10,5	150	29,4	−1	−0,1
4.2 Carburants[1]	359	92,8	204	68,0	563	81,9
4.3 Tabacs	−101	−19,6			−101	−19,6
4.4 Repas et hôtellerie	−14	−7,9			−14	−7,9
4.5 Boissons alcooliques	−103	−18,1	−126	−52,5	−229	−28,3
4.6 Autres	9	28,5	12	35,8	20	32,2
4.7 Total des taxes à la consommation	−2	−0,1	240	22,1	237	5,6
5. Revenus provenant des ressources naturelles, de la tarification, et de sources diverses	303	58,2	−7	−1,9	297	33,0
6. Total des revenus provinciaux	1 387	17,5	736	30,4	2 124	20,5
Revenus locaux						
1. Revenus municipaux	803	58,0	175	14,3	978	37,5
2. Revenus scolaires	−1 129	−84,7	−533	−90,0	−1 662	−86,3
3. Total des revenus locaux	−326	−12,0	−358	−19,7	−684	−15,1
Revenus provinciaux et locaux[1]	1 062	10,0	378	8,9	1 440	9,7

Note: Les chiffres étant arrondis, il est possible que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. En 1984, le fardeau fiscal supplémentaire passera de 10,0% à 9,0% pour les particuliers et de 9,7% à 7,8, pour l'ensemble des agents économiques du secteur privé, comme l'indique le tableau II.4. La réduction du taux de la taxe sur les carburants au Québec et la hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers en Ontario entraînent la majeure partie de cette baisse du fardeau fiscal supplémentaire. Le fardeau fiscal supplémentaire relatif à la taxe sur les carburants passera de 81,9% en 1983 à 42,5% en 1984.

taxation appliquée aux commissions scolaires ontariennes était appliquée aux commissions scolaires québécoises, elles prélèveraient 1 333 millions de taxes chez les particuliers, par rapport à 204 millions actuellement. Par contre, si l'Ontario finançait ses services d'éducation avec l'impôt sur le revenu comme le fait le Québec, le fardeau supplémentaire du contribuable québécois à ce titre serait beaucoup moins élevé.

Globalement, l'effort fiscal des particuliers du Québec au titre des taxes à la consommation est légèrement inférieur à celui des particuliers de l'Ontario. Toutefois, on observe de grandes disparités entre les diverses taxes à la consommation. Le niveau d'effort fiscal au Québec en ce qui a trait à la taxe sur l'essence représente une fois et demie celui de l'Ontario depuis novembre 1983. Le niveau d'effort fiscal est cependant inférieur à celui de l'Ontario pour la taxe de vente au détail, celle sur les tabacs, celle sur les repas et l'hôtellerie de même que celle sur les boissons alcooliques.

Au titre de l'impôt des particuliers, les contribuables du Québec supportent un fardeau fiscal de 24% plus élevé que celui des contribuables ontariens. Cet écart qui représente des déboursés additionnels de 1 040 millions explique, à lui seul, l'ensemble du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers du Québec. Pour des fins de cohérence et d'uniformisation, l'impôt des particuliers de l'Ontario inclut la contribution que les ontariens doivent payer au titre de l'assurance-maladie. Au Québec, cette contribution à l'assurance-maladie est incluse dans l'impôt sur le revenu. Si on excluait cette dernière contribution, l'écart de fardeau fiscal au titre de l'impôt des particuliers serait de 56%.

Principalement à cause des réformes effectuées ces dernières années, la richesse foncière et la consommation des particuliers, en excluant la consommation d'essence, sont moins taxées au Québec qu'en Ontario. Les choix du Québec, par contre, conduisent à un régime de taxation des particuliers beaucoup plus progressif que celui de l'Ontario. Alors que cette province utilise dans une plus large mesure des taxes aussi régressives que les taxes foncières et que les primes d'assurance-maladie, le Québec préfère exploiter l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est la plus progressive de toutes les taxes.

Cette taxation relativement lourde des activités de production comporte des incidences négatives sur l'incitation à produire au Québec. En contrepartie, ces caractéristiques entraînent, comme on le verra plus loin, un régime de taxation effectuant un degré de redistribution des revenus plus élevé.

2.2 Description sommaire et analyse de certains problèmes soulevés par le régime de taxation des particuliers

À l'origine, les gouvernements utilisaient le régime de taxation dans le seul but de financer les dépenses publiques et de répartir le fardeau fiscal entre les contribuables. Avec le temps, le régime de taxation s'est aussi avéré un moyen de plus en plus utilisé pour la promotion d'objectifs économiques et sociaux. Les gouvernements ont traduit leurs préférences concernant la taxation en introduisant au fil des ans une multitude de mesures particulières à chacun des champs fiscaux touchant les particuliers. Ces préférences fiscales qui modifient le fardeau fiscal relatif des contribuables comprennent deux catégories.

La première catégorie de préférences fiscales est caractérisée par l'utilisation plus ou moins marquée de certains champs de taxation. Dans la mesure où les taux de taxation varient considérablement entre les différents champs de taxation, leurs choix ont un impact important à la fois sur la redistribution des revenus et sur la **progressivité** du régime de taxation applicable aux particuliers. L'impact de ces choix sur le fardeau fiscal des particuliers sera analysé à la section 2.3.

La deuxième catégorie de préférences fiscales a trait aux avantages ou allègements fiscaux accordés, dans un champ de taxation, à des groupes de contribuables en fonction de leurs types de revenus, de consommation, de comportement ou d'activités. Ces avantages fiscaux représentent pour le gouvernement l'équivalent d'un programme de dépenses et, à ce titre, ils peuvent être considérés comme des dépenses de nature fiscale. Cette deuxième catégorie de préférences fiscales est l'objet de la présente section. Il sera successivement question de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation, des taxes foncières et des droits successoraux, puis du problème de l'évasion fiscale.

Par ailleurs, avant d'aborder ces questions, rappelons qu'en 1983 la contribution des particuliers au financement des dépenses publiques québécoises fut d'environ 12 891 millions, soit 74% des revenus autonomes des gouvernements provincial et locaux provenant du secteur privé; cette contribution était constituée à 94% de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation et des prélèvements des gouvernements municipaux et scolaires (tableau II.6).

Tableau II.6

Importance relative des principales sources de revenus autonomes provinciaux et locaux provenant des particuliers
1983

	En millions de dollars	En pourcentage
Impôt sur le revenu des particuliers[1]	6 511	51
Taxes à la consommation	3 118	24
Revenus municipaux et scolaires	2 391	19
Droits de succession	47	—[2]
Revenus provenant de la tarification et de sources diverses	824	6
Revenus autonomes	12 891	100

1. L'impôt sur le revenu des particuliers inclut la partie des revenus associée à l'abattement fédéral de 16,5% de l'impôt fédéral de base.
2. Inférieur à 0,5%.

2.2.1 L'impôt sur le revenu

De par son importance comme source de financement des dépenses publiques, l'impôt sur le revenu des particuliers est la base du régime de taxation. Il détermine la répartition du fardeau fiscal entre les contribuables, et c'est lui qui peut le plus facilement être utilisé pour atteindre les objectifs économiques et sociaux de l'État. Toutefois, le régime québécois d'imposition sur le revenu provoque certains problèmes d'équité et de **neutralité** à l'égard des contribuables, notamment en ce qui concerne l'**unité d'imposition**, les **revenus assujettis** et les diverses déductions fiscales. Cette section analyse ces principaux problèmes d'équité et de neutralité reliés à l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans un dernier temps, on traitera de la question de l'**indexation** des exemptions personnelles et des intervalles de revenus imposables sur lesquels s'appliquent les taux marginaux d'imposition.

2.2.1.1 L'unité d'imposition

L'unité d'imposition détermine de façon prépondérante la structure de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, ses incidences socio-économiques. Le choix de l'unité d'imposition est conditionné par trois critères: imposer selon la capacité de payer, assurer la neutralité du régime de taxation par rapport au statut matrimonial et assurer sa neutralité par rapport à la participation des conjoints au marché du travail.

Si l'on considère la capacité de payer, l'unité d'imposition idéale est la cellule économique de base de la société, celle qui est adoptée par la majorité des agents économiques dans leurs décisions de consommer, d'épargner, d'investir ou d'emprunter. Le sens commun, l'évidence statistique et les nombreuses études sur le sujet montrent que cette cellule économique de base dans notre société est généralement la famille, c'est-à-dire les familles biparentales, les personnes seules, les couples sans enfant ainsi que les familles monoparentales. C'est ce qui faisait dire aux membres de la Commission Carter:

> *« Nous sommes convaincus que la famille reste la cellule économique fondamentale de la société. S'il est vrai que les mariages conclus pour des raisons purement pécuniaires sont peu nombreux, dès que l'union est contractée, ce qui importe avant tout, c'est la régularité du revenu et la situation financière de la famille, et non pas le revenu et la situation financière de chacun des membres. Ainsi, le couple adopte dès le début le concept économique de la famille comme unité de revenu*[5]. »

5. Rapport de la Commission royale sur la fiscalité, 1966, volume 3, page 123.

Par contre, du point de vue de la neutralité par rapport au statut matrimonial et par rapport à la participation des conjoints au marché du travail, l'imposition sur une base familiale plutôt qu'individuelle peut s'avérer désavantageuse pour les ménages percevant plus d'un revenu. Si le revenu familial (la somme des revenus des conjoints) est imposé, il en résulte, premièrement, une forte désincitation au mariage parce que l'application de taux progressifs au total des revenus des conjoints accroît d'une façon importante leurs impôts. Il en résulte, deuxièmement, une forte désincitation à la participation d'un deuxième conjoint au marché du travail puisque le revenu additionnel de ce conjoint est imposé au taux marginal du premier.

Si, pour contourner ces effets désincitatifs, chaque conjoint était imposé sur le revenu moyen des conjoints plutôt que sur son revenu, il en résulterait à l'inverse une forte incitation au mariage pour les ménages avec un seul gagne-pain et une plus grande neutralité par rapport à la participation des femmes au marché du travail. Toutefois, un tel régime d'imposition aurait aussi pour effet de sous-évaluer de façon systématique la capacité de payer des couples n'ayant qu'un seul revenu par rapport à celle des personnes seules et à celle des couples ayant deux revenus, et finalement de remplacer un problème d'équité par un autre qui ne serait pas nécessairement plus acceptable.

De plus, il faut se demander s'il convient, dans notre société actuelle, d'adopter une unité d'imposition qui traite différemment les personnes unies par les liens du mariage, du sang ou de l'adoption des personnes dont le seul lien est de vivre ensemble et de former une cellule économique de base. Sans doute serait-il souhaitable, pour mieux tenir compte de la capacité de payer, de considérer aussi ces derniers groupes d'individus comme formant une unité d'imposition, mais on s'est jusqu'à maintenant abstenu de prendre un tel virage en raison des nombreuses contraintes administratives et légales que cela impliquerait.

Il est donc difficile de satisfaire l'ensemble des critères retenus. Le gouvernement du Québec a choisi l'individu comme unité d'imposition, parce que c'est l'unité qui comporte le moins d'inconvénients administratifs ou autres, mais également par besoin d'uniformité avec le régime fédéral et l'ensemble des régimes en vigueur en Amérique du Nord. Un tel choix peut cependant avoir comme conséquence de surévaluer la capacité de payer des ménages n'ayant qu'un seul revenu s'il ne prend pas en compte la présence de personnes à charge au moyen d'exemptions, de déductions, d'allocations diverses ou de crédits d'impôt. À cet égard, le régime québécois comprend un ensemble d'exemptions et d'allocations pour personnes à charge qui en font un régime d'imposition mitoyen qui tient compte des revenus de l'individu, mais en relation avec les besoins de l'ensemble des personnes à charge.

Ce choix de l'individu comme unité d'imposition apparaît donc neutre par rapport au statut matrimonial et par rapport à la participation d'un deuxième conjoint au marché du travail. En outre, il est largement accepté dans notre société et est conforme à la tendance observée sur le plan international. Il importe toutefois d'harmoniser le niveau des exemptions personnelles suivant qu'un seul ou que les deux conjoints gagnent un revenu, la somme des exemptions étant actuellement différente dans les deux cas. En outre, il faut réduire l'inéquité de traitement à l'égard des personnes formant un couple dont le revenu est inégalement réparti entre les conjoints. En effet, pour une même capacité de payer au sein des ménages, l'impôt à payer est d'autant plus élevé que le revenu est inégalement réparti, en raison de la progressivité des taux d'imposition.

2.2.1.2 Les revenus assujettis

Le régime québécois d'imposition du revenu des particuliers assujettit généralement les mêmes revenus que le régime fédéral. Les revenus assujettis comprennent essentiellement les revenus provenant de l'exercice d'un emploi, d'une profession ou d'une entreprise, les revenus de placement tels les intérêts, les dividendes, la moitié des gains en capital, ou encore les paiements d'une caisse de retraite privée. De plus, certains transferts de l'État sont imposables; par exemple, les prestations d'assurance-chômage, celles du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec. Les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont également imposables en excluant le supplément de revenu garanti et l'allocation versée au conjoint qui a de 60 à 64 ans et qui fait partie d'un ménage où l'autre conjoint a 65 ans ou plus.

Bien que la plus grande partie des revenus gagnés par les particuliers soient assujettis à l'impôt, il existe certaines exceptions d'importance. Dans tous ces cas, l'effet est le même. D'une part, les particuliers qui gagnent ces revenus non assujettis sont traités plus avantageusement que ceux qui, par exemple, reçoivent leur revenu sous forme de salaire. D'autre part, ce traitement inégal peut amener

des distorsions plus ou moins grandes dans l'économie en provoquant une expansion démesurée de certaines activités non taxables au détriment des activités taxées.

Une partie importante des revenus non taxés consiste en revenus non monétaires, telle la valeur des activités domestiques ou du travail effectué pour son propre compte; par exemple, la construction de sa maison. Le fait d'exempter tous ces revenus non monétaires favorise évidemment l'expansion de l'économie non marchande.

Le bénéfice que tire un propriétaire de l'occupation de sa résidence principale constitue une catégorie de revenu non assujetti qui est aussi très importante et qui ne donne également lieu à aucun échange monétaire. Ce bénéfice correspond au revenu implicite engendré par l'investissement du contribuable dans sa résidence, qui est égal à la valeur de la partie non hypothéquée de sa maison. Cette exemption est d'autant plus importante que s'y ajoute l'exemption du gain en capital réalisé lors de la vente de cette même résidence principale. Au total, un montant estimé à 4,4 milliards de revenus fut ainsi soustrait de l'assiette d'imposition au Québec en 1981. Cela représente un manque à gagner de 1 milliard pour le gouvernement du Québec seulement. Il faut noter que cet avantage profite relativement autant aux personnes à faible revenu qu'à celles à revenu élevé (tableau II.7).

Ces dépenses fiscales concernant la résidence principale reflètent l'objectif gouvernemental d'inciter les personnes à devenir propriétaires en privilégiant ce type d'investissement ou d'épargne. Cet objectif d'encouragement à l'accès à la propriété est également poursuivi par d'autres programmes non fiscaux. C'est d'ailleurs en grande partie parce que cet objectif est explicitement recherché par le gouvernement que cette caractéristique du régime d'imposition est conservée. Il faut dire aussi qu'il ne serait pas facile de taxer le revenu implicite sur la valeur nette des résidences principales puisque ce revenu implicite devrait être évalué par le contribuable ou le fisc à partir de méthodes indirectes. De plus, il serait difficile pour le Québec d'agir isolément en ce domaine.

Parmi les autres dépenses fiscales, on peut mentionner l'exonération d'impôt des premiers 500 $ de revenu de bourses d'études, l'exonération de la moitié des gains en capital (en contrepartie cependant, seule la moitié des pertes en capital est

Tableau II.7

Valeur des dépenses fiscales reliées à la résidence principale au Québec
Année 1981
(en dollars)

Tranches de revenu	Revenu exempté par propriétaire			Valeur fiscale de ce même revenu exempté[1]	Valeur des dépenses fiscales en % des revenus	
	Gain en capital	Revenu implicite sur la valeur nette	Total		Propriétaires	Tous les contribuables
Moins de 10 000 $	2 138	1 253	3 391	474	7,3	2,6
10 000 — 19 999 $	2 409	1 263	3 672	735	4,9	2,2
20 000 — 29 999 $	2 738	1 183	3 921	902	3,7	2,2
30 000 — 39 999 $	3 115	1 346	4 461	1 116	3,3	2,3
40 000 — 49 999 $	3 549	1 533	5 082	1 372	3,2	2,4
50 000 $ et plus	4 938	2 285	7 223	2 095	3,2	2,5
Moyenne	2 942	1 378	4 320	1 006	3,7	2,3

1. Le gain en capital a été comptabilisé à 100% de sa valeur, plutôt que 50% comme pour les autres sources de gains en capital.

Source: *Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur*, janvier 1984.

déductible), et l'exonération des premiers 1 000 $ de revenu tiré d'un régime privé de pension et des premiers 1 000 $ d'intérêts et de dividendes (et de gains en capital dans le régime d'imposition fédéral). Ces dépenses fiscales soulèvent toujours le problème de l'équité horizontale, soit celui de taxer différemment des contribuables ayant la même capacité de payer.

Ainsi, l'exonération d'impôt des premiers 500 $ de bourses d'études avantage seulement les étudiants qui ont eu droit à ce programme d'aide, alors que ceux n'y ayant pas eu droit parce qu'ils ont gagné un revenu durant l'été, par exemple, seront davantage imposés pour un même revenu total. Le traitement privilégié accordé aux gains en capital a un impact certain sur le comportement des contribuables de même que sur l'allocation des ressources. Toutefois, à cause de la mobilité des capitaux, le Québec n'a pas avantage à agir isolément en cette matière. D'ailleurs, la taxation des revenus de placement, dont les gains en capital, les intérêts et les dividendes, pose des problèmes d'équité en période d'inflation. Cette question sera étudiée à la section 2.2.1.6.

Les derniers revenus non assujettis traités dans cette section, bien que la liste pourrait être plus longue, concernent les **transferts** de l'État **aux particuliers**. Parmi ces transferts, on trouve, entre autres, les prestations versées par la Régie de l'assurance automobile du Québec (R.A.A.Q.), celles de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (C.S.S.T.), les prestations fédérales de supplément de revenu garanti aux personnes âgées de 65 ans ou plus, l'allocation versée au conjoint qui a de 60 à 64 ans et qui fait partie d'un ménage où l'autre conjoint a 65 ans ou plus, de même que les prestations d'aide sociale.

Les prestations versées par la R.A.A.Q. et la C.S.S.T. préservent effectivement la capacité de payer d'un contribuable. Cependant, leur exonération d'impôt peut être justifiée par le fait que la rente versée sert souvent à remplacer la perte de capital humain encourue par l'accidenté. En les imposant, on taxerait le capital et non le revenu. C'est d'ailleurs cette même politique qui est suivie à l'égard du traitement fiscal des régimes privés d'assurance auxquels le particulier a lui-même souscrit. De plus, le niveau de bénéfices versés en vertu de ces régimes a été fixé en tenant compte du fait que ces prestations ne sont pas taxables.

Par contre, l'exemption des revenus de transferts, tels le supplément du revenu garanti, l'allocation versée au conjoint de 60 à 64 ans et les prestations d'aide sociale, provient de la nature et des objectifs mêmes de ces programmes d'aide. En effet, ceux-ci ont été conçus afin de venir en aide aux personnes ayant un niveau insuffisant de ressources financières pour subvenir à leurs besoins essentiels.

Comme le niveau de ces transferts est généralement inférieur au niveau des exemptions personnelles, il n'est pas apparu nécessaire de les imposer. Mais le problème qui existe est un problème d'équité horizontale occasionné par un manque d'**intégration** entre les **programmes de transfert** et le régime d'imposition. A titre d'exemple, le programme d'aide sociale répond mensuellement aux besoins des contribuables, tandis que le régime d'imposition considère le revenu de l'année: il s'ensuit que des particuliers ayant des revenus composés de salaires et de prestations d'aide sociale paieront moins d'impôts que ceux ayant le même niveau de revenu obtenu uniquement sur le marché du travail.

2.2.1.3 Les déductions et les exemptions

Actuellement, dans le régime québécois d'imposition, plusieurs déductions peuvent être considérées dans le calcul du **revenu imposable**. Aux fins du présent *Livre blanc*, on les regroupera à l'intérieur des catégories de dépenses suivantes: dépenses reliées aux besoins essentiels, dépenses encourues pour gagner un revenu, dépenses reliées aux études et dépenses reliées à des objectifs économiques ou autres.

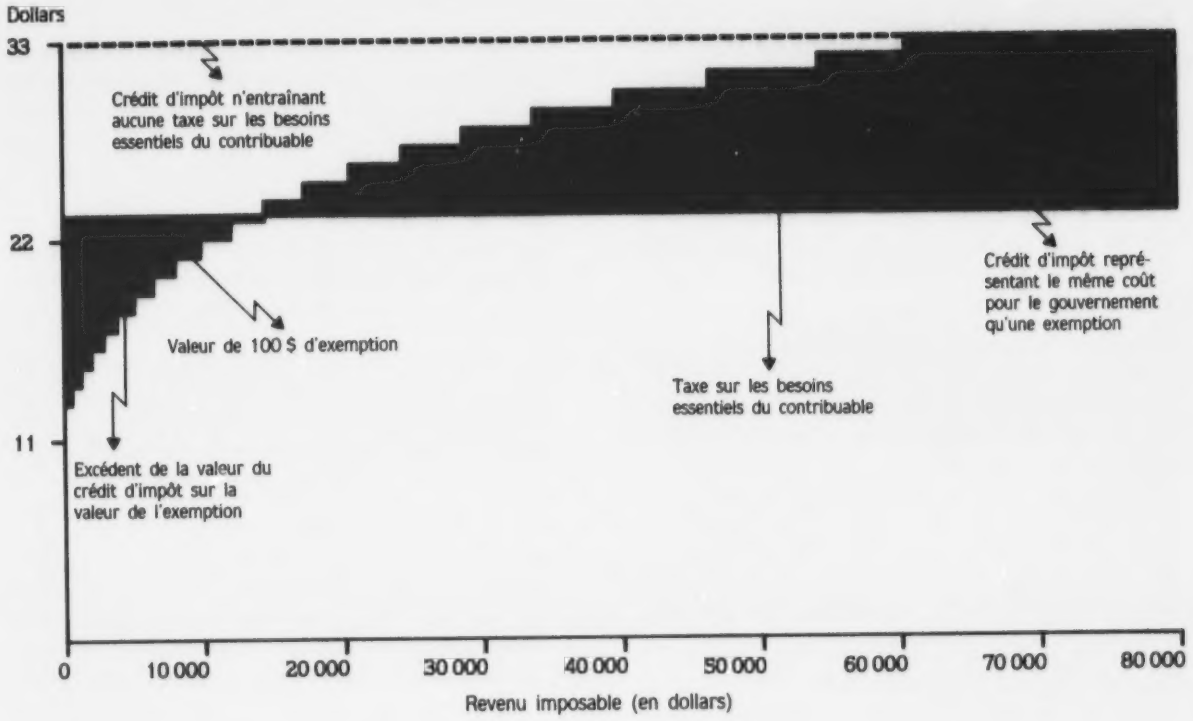
— Les dépenses reliées aux besoins essentiels

Afin d'éviter qu'un contribuable soit taxé sur le revenu servant à la fois à la satisfaction de ses besoins essentiels et à ceux des personnes dont il a la charge, ce contribuable peut bénéficier d'exemptions personnelles et de crédits d'impôt remboursables. Ces deux types de mesures qui visent essentiellement le même objectif ont toutefois des caractéristiques propres.

L'exemption personnelle a pour effet de soustraire à l'impôt, pour tous les contribuables quel que soit leur niveau de revenu, un même montant de revenu correspondant aux frais de subsistance du contribuable ou des personnes qu'il prend financièrement à sa charge. L'exemption, parce qu'elle s'applique au revenu plutôt qu'à l'impôt, a pour effet d'entraîner une plus grande économie d'impôts aux contribuables dont les taux marginaux sont plus élevés,

Graphique II.1

Valeur d'une exemption et d'un crédit d'impôt en fonction du revenu imposable



comme le montre le graphique II.1. À titre d'exemple, une exemption de 100 $ représente une diminution d'impôts de 33 $ pour un contribuable à revenu élevé alors qu'elle ne rapportera que 13 $ à un contribuable à faible revenu.

Le crédit d'impôt remboursable, ou une allocation équivalente, peut également être utilisé pour tenir compte des besoins essentiels du contribuable et des personnes à sa charge. La réduction de la **charge fiscale** représente alors un montant fixe plutôt qu'un montant croissant avec le revenu du contribuable. Ainsi donc, le crédit d'impôt sera préféré à l'exemption personnelle si l'on veut accentuer le caractère redistributif du régime de taxation.

Pour l'État, toutefois, le choix entre l'exemption ou le crédit d'impôt n'est pas indifférent. Si l'on veut qu'aucun contribuable ne soit imposé sur la partie de ses revenus servant à la satisfaction de ses besoins essentiels, le coût d'un crédit sera beaucoup plus élevé que celui d'une exemption. Dans cette dernière hypothèse, le niveau du crédit devrait être égal à la valeur de l'exemption personnelle des contribuables taxés au taux marginal maximum. À titre d'exemple, si on convertit une exemption de 100 $ en crédit au taux marginal maximum, le crédit d'impôt devra être fixé à 33 $.

Cette façon de procéder s'avère onéreuse pour le gouvernement parce que tous les contribuables non taxés au taux maximum obtiendraient une réduction d'impôts supérieure à la valeur de l'exemption. Ainsi, un crédit d'impôt équivalant aux besoins essentiels des enfants mais converti au taux marginal maximum coûterait 1,8 fois plus qu'une exemption couvrant ces mêmes besoins.

Pour en diminuer le coût, le crédit pourrait être fixé à un niveau inférieur. Toutefois, cela entraînerait, d'une part, une redistribution de revenus à l'intérieur des familles avec personnes à charge vers celles à faible revenu et, d'autre part, une augmentation du fardeau fiscal des familles à revenu élevé avec personnes à charge par rapport à celles à revenu élevé mais n'ayant pas de personne à charge.

Le graphique II.1 illustre ces deux effets. Par exemple, si, pour tenir compte des besoins d'une personne à charge, on convertit une exemption de 100 $ en crédit d'impôt de 23 $, les contribuables faisant face à des taux marginaux supérieurs à 23% (c'est-à-dire tous ceux ayant un revenu imposable de plus de 15 000 $) supportent des impôts sur leurs revenus nécessaires pour subvenir aux besoins essentiels d'une personne à charge. Cela équivaut à une surtaxe sur une partie de leurs revenus. Cette surtaxe est utilisée pour verser des montants supérieurs à la valeur de l'exemption pour les contribuables à faible revenu ayant aussi une personne à charge. C'est donc une redistribution du revenu entre les contribuables devant subvenir aux besoins d'une personne à charge.

Les autres contribuables qui n'ont pas de personnes à leur charge ne sont pas touchés par une telle modification si cette conversion est effectuée à coût nul. S'ils ont des revenus élevés, ils ne supporteront pas la surtaxe qui est imposée aux contribuables avec une personne à charge, et il en résultera nécessairement que pour une même capacité de payer, les contribuables à haut revenu sans personne à charge supporteront un fardeau fiscal moins lourd que ceux qui ont des personnes à charge.

Quant aux personnes qui ne sont pas imposées et qui reçoivent des prestations d'aide sociale ou du supplément au revenu de travail, leur **revenu disponible** ne sera pas affecté par une conversion d'une exemption fiscale en crédit d'impôt, ou l'inverse. En effet, leurs prestations sont établies à partir de leurs propres besoins essentiels et de ceux des personnes à leur charge. Si des crédits ou allocations étaient versés à l'égard d'une personne à leur charge, leurs prestations seraient réduites d'autant.

En résumé, le choix entre un système de crédits d'impôt ou d'exemptions n'affecte pas les bénéficiaires des programmes de transferts. Cependant, ce choix a un impact sur la redistribution entre les contribuables ayant des personnes à charge et sur l'équité entre les contribuables à revenu moyen et à revenu élevé, avec ou sans personne à charge.

Le régime québécois d'imposition du revenu des particuliers, quant à lui, reconnaît que la capacité de payer d'un contribuable est réduite par l'obligation qu'il a d'assumer le coût de sa subsistance et de celle des personnes dont il a la charge. À cette fin, il prévoit aussi bien des exemptions que des allocations variant selon la situation familiale et l'âge des personnes à charge (tableau II.8): les deux méthodes de reconnaissance des dépenses reliées aux besoins essentiels sont donc utilisées dans le régime québécois.

- **Le contribuable et son conjoint**

Au Québec, pour l'année d'imposition 1983, tout contribuable a droit à une exemption personnelle de base de 5 030 $ à l'égard de ses besoins essentiels. En plus, il peut se prévaloir de la déduction universelle de 100 $ tenant lieu de déduction de dons de charité et de frais médicaux. Une exemption de conjoint ne dépassant pas 3 770 $ est accordée au contribuable dont le conjoint n'a pas les ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins propres essentiels.

Une telle exemption personnelle de base supérieure à l'exemption de conjoint reconnaît implicitement des frais de subsistance supérieurs pour le premier conjoint. Cependant, lorsque les conjoints gagnent tous les deux un revenu, la somme de leurs exemptions personnelles (5 130 $ + 5 130 $) sera supérieure à celle d'un ménage n'ayant qu'un seul revenu (5 130 $ + 3 770 $). Le régime de taxation impute ainsi, pour un même niveau de revenu du ménage, une capacité de payer inférieure lorsque le revenu est gagné par les deux conjoints. On peut admettre que la capacité de payer d'un ménage où les deux conjoints sont sur le marché du travail soit inférieure, à revenu égal, à celle d'un ménage où un seul conjoint travaille, en raison des frais supplémentaires d'entretien du ménage qu'occasionne cette double participation. Mais un tel raisonnement ne s'applique pas lorsque l'on parle de revenu d'autres sources, comme les **revenus de placement**.

Par ailleurs, l'exemption pour conjoint n'est pas réduite pour les premiers 1 360 $ de revenus gagnés par ce conjoint. Cela pourra permettre au ménage dont le deuxième conjoint gagnera 1 360 $ ou plus d'accumuler un même montant de revenus exempté (5 130 $ + 3 770 $ + 1 360 $) que deux particuliers (5 130 $ + 5 130 $). Cependant, le problème d'équité demeure entier lorsqu'on compare la capacité de payer du contribuable dont le conjoint dispose, par exemple, de 1 000 $ de revenu avec celle d'un autre contribuable dont le conjoint ne dispose d'aucun revenu. Le régime de taxation leur attribue la même capacité de payer, même si le revenu total du ménage est différent. Au surplus, ce seuil de revenu exonéré, comme ceux qui sont associés aux exemptions pour enfants à charge et aux autres personnes à charge, occasionne des possibilités d'évasion fiscale. Il est en effet loisible à des contribuables non imposés d'émettre

Tableau II.8

Exemptions de personnes à charge, allocations et crédits d'impôt
Année d'imposition 1983
(en dollars)

	Régime québécois	Régime fédéral
1) Exemptions		
Exemption personnelle de base	5 030	3 770
Déduction universelle	100	100
Exemption du conjoint à charge		
Exemption de personne mariée ou exemption équivalente	3 770	3 300
Niveau maximum du revenu du conjoint ne réduisant pas l'exemption	1 360	570
Exemption pour enfants		
Les moins de 16 ans		
— Exemption	—	710
— Niveau maximum du revenu de la personne à charge ne réduisant pas l'exemption	—	2 450
— Taxation des allocations familiales		
fédérales	Non	Oui
québécoises	Non	Non
Les 16 et 17 ans		
— Exemption	770	710
— Niveau maximum du revenu de la personne à charge ne réduisant pas l'exemption	2 800	2 450
— Taxation des allocations familiales		
fédérales	Non	Oui
québécoises	Non	Oui
Les 18 ans et plus		
— Exemption	1 260	1 300
— Niveau maximum du revenu de la personne à charge ne réduisant pas l'exemption	2 800	2 570
Exemptions pour autres personnes à charge	1 260	1 300
2) Crédit d'impôt et allocations		
Crédit d'impôt pour les enfants de moins de 18 ans		
Crédit par enfant pour les ménages ayant un revenu de moins de 26 330 $		343
Taux de réduction du crédit à partir du seuil de revenu de 26 330 $ du ménage		5%
Allocations familiales pour les enfants de moins de 18 ans		
• allocation de base par enfant		
1er enfant plus âgé	90,24	205,44
2e enfant plus âgé	120,60	326,28
3e enfant plus âgé	150,60	794,16
4e enfant plus âgé et suivants	180,60	794,16
• allocation additionnelle par enfant de 12 à 17 ans	—	85,56
• allocation moyenne par enfant	110	342

des reçus à des contribuables imposables qui les réclament comme dépenses déductibles de l'impôt (par exemple pour frais de garde d'enfants).

Enfin, l'exemption de conjoint est accordée pour les personnes mariées au 31 décembre d'une année, sans égard au laps de temps écoulé dans l'année depuis le mariage, alors que les revenus venant réduire cette exemption sont ceux qui ont été gagnés après la date du mariage. Si l'exemption complète continue d'être accordée pour un conjoint qui n'est à la charge d'un contribuable qu'une partie de l'année, les revenus annuels de ce conjoint devraient aussi être pris en compte, y compris ceux qui ont été gagnés avant la date du mariage.

• Les enfants à charge

Le régime québécois d'imposition comporte des dispositions qui diffèrent selon que les enfants sont âgés de moins de 16 ans, de 16 et 17 ans ou de 18 ans et plus. À l'égard des enfants de moins de 16 ans, au lieu d'accorder une exemption pour enfants à charge de 710 $ et d'imposer les allocations familiales fédérales, de 342 $ en moyenne, comme c'est le cas dans les autres provinces, le Québec verse des allocations familiales de 110 $ en moyenne qui sont non imposables dans les régimes fédéral et québécois. Ainsi, au lieu d'une exemption réelle de 368 $ procurée par le régime applicable dans les autres provinces, le régime québécois accorde une allocation équivalant à une exemption de 344 $ en 1983 pour un contribuable imposé au taux marginal maximum. Les allocations familiales, telles qu'elles furent envisagées lors de leur réforme en 1974, jouent donc le rôle d'un crédit d'impôt remboursable versé mensuellement.

Pour sa part, le contribuable avec des enfants à charge de 16 ans ou 17 ans bénéficie, dans le régime d'imposition du Québec, de deux dispositions fiscales: une exemption pour enfants à charge de 770 $, qui est réduite des revenus nets (au sens de l'impôt sur le revenu) de l'enfant à charge excédant le seuil exonéré de 2 800 $, et une allocation familiale moyenne de 110 $. Cette allocation équivaut, comme on l'a vu, à une exemption de 344 $ pour un contribuable imposé au taux marginal maximum. Les deux dispositions fiscales représentent donc, pour ce contribuable, l'équivalent d'une exemption totale de 1 114 $. Toutefois, dans le régime d'imposition fédéral, l'allocation familiale québécoise versée pour les enfants de 16 ans ou 17 ans est imposable puisqu'une exemption pour enfants à charge est également accordée par le Québec. L'exemption fédérale de 710 $ pour enfants à charge de 16 ou 17 ans est ainsi réduite de 110 $ en moyenne.

Enfin, une exemption de 1 260 $ est accordée au contribuable à l'égard de tout enfant à sa charge qui a de 18 à 20 ans, et 21 ans ou plus s'il est infirme ou aux études. Cette exemption est aussi réduite des revenus nets (au sens de l'impôt sur le revenu) de l'enfant à charge excédant le seuil exonéré de 2 800 $.

Le régime traite donc les enfants à charge différemment selon leur âge. Il verse des allocations familiales pour les moins de 16 ans au lieu d'une exemption pour enfants à charge, alors qu'il accorde, pour les 16 et 17 ans, des allocations familiales en plus d'une exemption pour enfants à charge. Pour les enfants à charge de 18 ans et plus, il accorde une exemption plus élevée, et l'allocation familiale disparaît.

Par ailleurs, le système d'allocations familiales est modulé de façon à verser un montant croissant avec le nombre d'enfants dans la famille. Ce système permet de réduire d'autant les prestations d'aide sociale des familles nombreuses et ainsi d'éviter que leurs prestations d'aide sociale soient supérieures au salaire minimum, ce qui aurait désincité le chef ou les membres de ces familles à entrer sur le marché du travail.

Cette modulation présuppose, dans le cas des familles qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale, que les besoins d'un premier enfant sont moins grands que ceux d'un second, et que les besoins d'un troisième enfant sont plus élevés que ceux d'un premier ou d'un deuxième, ce qui est contraire à la réalité. Le système d'allocations familiales du Québec est un exemple de situation où le gouvernement a voulu atteindre simultanément plusieurs objectifs: politique nataliste, incitation au travail des familles à faible revenu, non-imposition des revenus nécessaires pour subvenir aux besoins essentiels des enfants, redistribution de revenu en versant un transfert aux contribuables à faible revenu et versement aux mères des montants d'allocation.

On doit noter enfin que les besoins essentiels reconnus des enfants à charge sont inférieurs dans le régime d'imposition à ce qu'ils sont dans le programme d'aide sociale. En effet, les besoins essentiels reconnus pour les bénéficiaires de l'aide sociale pour un enfant à charge de 6 à 11 ans dans une famille biparentale atteignent 1 300 $. Or, comme on l'a vu, le montant reconnu aux fins de l'impôt

québécois pour un enfant de moins de 16 ans n'atteint que 344 $ en moyenne, en incluant l'effet des allocations familiales (l'allocation de disponibilité n'est toutefois pas prise en compte).

Un autre problème est soulevé par l'exemption d'équivalent de personne mariée accordée à l'égard du premier enfant à charge du chef d'une famille monoparentale. Cette exemption permet à un dépendant, soit un enfant en bas âge, de donner droit à une exemption supérieure s'il se trouve dans une famille monoparentale plutôt que dans une famille biparentale ou dans une famille dont les parents sont des conjoints de fait plutôt que dans une famille dont les parents sont mariés. Ainsi, une famille de deux enfants dont les conjoints gagnent chacun 20 000 $ paieront au total 7 960 $ d'impôts et de contributions s'ils sont mariés, et 5 010 $ s'ils sont deux familles monoparentales, soit une diminution du fardeau fiscal de 2 950 $ dans le second cas. Il y a donc un avantage financier évident à ce qu'une famille avec enfants dont les deux conjoints travaillent soit reconnue comme deux familles monoparentales par le régime d'imposition. Ce problème serait en partie réglé si l'impôt traitait de façon uniforme les conjoints de fait et les conjoints légaux[6], cessant alors de considérer comme deux familles monoparentales ce qui est en réalité une seule famille. Toutefois, cette mesure ne règle pas le problème d'équité posé par l'exemption équivalente de personne mariée accordée à un enfant membre d'une véritable famille monoparentale.

Le régime d'imposition québécois tient donc compte de la présence d'enfants à charge de façon fort complexe et parfois incohérente, suivant les différentes formes de ménage ou d'organisation familiale.

• Les autres personnes à charge

Un contribuable qui subvient aux besoins d'une personne à charge autre qu'un conjoint ou un enfant peut avoir droit à une exemption pour autres personnes à charge. Généralement, le niveau de l'exemption et les conditions d'admissibilité sont similaires à celles concernant l'exemption pour enfants à charge. Le contribuable doit être uni à cette personne par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption. Cette personne est soit le grand-père, la grand-mère, le père ou la mère à sa charge en raison d'une infirmité physique ou mentale, soit le frère ou la soeur s'ils satisfont les mêmes exigences que pour l'exemption pour enfants à charge, soit le neveu ou la nièce si leur mère est veuve, divorcée ou séparée sans recevoir d'allocation indemnitaire à l'égard de l'enfant ou si leur père est atteint d'une infirmité mentale ou physique.

Toutefois, en remplacement de l'exemption pour autres personnes à charge, un contribuable célibataire, séparé, divorcé ou veuf peut avoir droit à une exemption équivalant à celle de personne mariée pour une personne lui étant ainsi liée qui est entièrement à sa charge et qui réside avec lui. Comme dans le cas de l'exemption d'enfants à charge, le régime d'imposition reconnaît des besoins essentiels différents pour les autres personnes à charge selon le mode d'organisation du ménage.

• Les personnes de 65 ans ou plus

De plus en plus de personnes âgées de 65 ans ou plus ont réussi à préparer convenablement l'aspect financier de leur retraite. Cette planification financière est largement favorisée par le non-assujettissement à l'impôt des revenus placés dans des fonds de pension ou de retraite, par les prestations de la Régie des rentes du Québec et par le programme fédéral de Sécurité de la vieillesse, principalement la pension universelle de la Sécurité de la vieillesse. Les contribuables ayant atteint l'âge de 65 ans peuvent également bénéficier, en plus des exemptions universelles, d'une exemption particulière et de déductions reliées à leur état de retraité.

La plus importante de ces préférences fiscales est l'exemption particulière de 2 100 $ accordée en raison de l'âge aux personnes de 65 ans ou plus. La relation entre cette exemption et les besoins essentiels supplémentaires que doivent satisfaire les personnes de 65 ans ou plus n'est pas évidente, puisque leurs besoins supplémentaires sont principalement reliés à la santé et sont déjà comblés par des programmes d'aide particulière (médicaments gratuits, etc.).

En plus des 2 100 $ d'exemption en raison de l'âge, les personnes de 65 ans ou plus profitent aussi comme les autres contribuables de certaines exemptions ou déductions non reliées à la satisfaction de besoins essentiels. Ce sont les déductions de la première tranche de 1 000 $ de revenu tiré d'un régime privé de pensions et du premier 1 000 $ d'intérêts et de dividendes. À ces mesures s'ajoute la transférabilité entre conjoints de ces exemptions et déductions.

---

6. Cela aurait aussi l'avantage de cesser de défavoriser le conjoint de fait qui est réellement à charge et pour lequel aucune exemption ne peut être réclamée.

Depuis l'établissement d'un grand nombre de programmes d'aide aux personnes âgées, il apparaît difficile de justifier que, pour un même niveau de revenu, la capacité de payer de ces personnes soit inférieure à celle d'une personne de moins de 65 ans. D'autant plus qu'avec la modification en 1982 de la *Loi sur les normes du travail*, une personne entre 65 et 70 ans ne peut être, depuis avril 1982, obligée à quitter son travail parce qu'elle a atteint l'âge de la retraite.

- **Les personnes invalides**

Les personnes invalides bénéficient également d'une exemption spéciale de 2 100 $, qui est toutefois plus facile à justifier. Idéalement, il serait sans doute plus équitable que les coûts réels reliés aux besoins supplémentaires des personnes invalides soient déductibles sur présentation de pièces justificatives. Une exemption est cependant beaucoup plus simple à administrer. Si le principe de l'exemption est à conserver, il faudrait néanmoins permettre à une personne invalide de réclamer une déduction supplémentaire à l'exemption pour invalide dans la mesure où les coûts supplémentaires reliés à son état, soit pour occuper un emploi, soit pour subvenir à ses besoins essentiels, excèdent le niveau de l'exemption. Il faudrait également assurer l'intégration administrative nécessaire en vue d'éviter qu'une personne invalide puisse être réclamée comme personne à charge par un contribuable tout en étant, par ailleurs, aidée par l'État. Entre autres, on pourrait concevoir que les transferts reçus de la Régie de l'assurance automobile du Québec et de la C.S.S.T. puissent servir à réduire le niveau de l'exemption à l'égard d'une personne invalide. Il faut noter que cette exemption peut être réclamée par la personne handicapée ou par le particulier qui l'a à sa charge.

Il y aurait également lieu d'étendre cette exemption aux personnes atteintes d'une infirmité mentale. Actuellement, seules les personnes atteintes d'une infirmité physique y ont droit.

Les exemptions personnelles sont donc à revoir de façon à assurer une meilleure intégration du régime de taxation et du régime de transferts ainsi qu'une plus grande cohérence face aux objectifs visés. Quant à la question du niveau des exemptions personnelles, elle sera traitée au chapitre III lorsqu'on abordera le niveau des besoins essentiels des diverses catégories de contribuables.

— Les dépenses encourues pour gagner un revenu

Généralement, le régime québécois de taxation impose le revenu gagné, après déductions des dépenses encourues pour gagner ce revenu. Ces dépenses admissibles en déduction sont nombreuses; cependant, dans le cadre du *Livre blanc*, on analysera seulement l'impact de certaines d'entre elles, soit les dépenses reliées à la garde des enfants en bas âge et les dépenses générales reliées à l'exercice d'un emploi.

- **Les dépenses reliées à la garde des enfants en bas âge**

Le principal coût d'entrée sur le marché du travail, bien qu'il ne se retrouve que chez une partie de la population, est le coût de la garde des enfants. Le régime d'imposition du Québec accorde une déduction pour frais de garde d'enfants de moins de 14 ans qui peut être réclamée par le conjoint ayant le revenu le moins élevé. Les déductions pour frais de garde ne peuvent cependant excéder 2 000 $ par enfant et 6 000 $ par famille, ou les deux tiers du revenu « gagné » du réclamant (tableau II.9). De plus, les ménages ayant des enfants de moins de 6 ans peuvent choisir la mesure fiscale la plus avantageuse entre la déduction pour frais de garde et une allocation de disponibilité, qui peut être réclamée même si des frais de garde n'ont pas été payés.

La déduction pour frais de garde présente plusieurs problèmes dont le plus important est sans doute son niveau trop faible par rapport aux coûts réels de garde. Un emploi permanent exige jusqu'à 260 jours de présence par année, tandis que les tarifs de garde peuvent atteindre 12 $ par jour. Cela fait 3 120 $ de frais de garde par année alors que la déduction est limitée à 2 000 $. Il y a là non seulement un problème d'équité entre cette catégorie de contribuables et les autres, mais aussi une barrière à l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale et d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale, barrière qui affecte principalement les femmes.

La déduction pour frais de garde a aussi comme caractéristique de ne pouvoir être réclamée que par le conjoint gagnant le plus faible des deux revenus. Pourquoi ne serait-ce pas celui qui gagne le plus?

Un autre problème relié à la déduction pour frais de garde est l'absence de relation entre le niveau de la déduction et l'âge des enfants. À cet égard, on doit constater que si le plafond actuel de la déduction est souvent insuffisant pour les enfants d'âge préscolaire, il peut par ailleurs être trop élevé pour les enfants d'âge scolaire dont les besoins de garde sont assumés par l'école durant la majeure partie de la journée.

Quant à l'allocation de disponibilité, fixée à 300 $ pour le premier enfant de moins de 6 ans, à 200 $ pour le deuxième et à 100 $ pour chacun des suivants, elle vise à reconnaître le coût relié à la présence de ces enfants, que leur garde soit assurée par un des conjoints à la suite de son retrait du marché du travail ou qu'elle soit assurée par une personne extérieure contre rémunération lorsque les deux conjoints sont sur le marché du travail. On peut penser que dans les faits cette allocation est, d'abord et avant tout, utilisée par des conjoints demeurant au foyer, puisque les autres ont plutôt intérêt à utiliser la déduction pour frais de garde. Cette allocation étant retirée lorsqu'une personne réintègre le marché du travail et choisit de réclamer la déduction pour les frais de garde qu'elle a encourus, il y a lieu de croire que son impact sur l'incitation au travail est plutôt négatif. Une déduction accrue pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans aurait certainement un effet plus positif sur la participation au marché du travail.

- **Les dépenses générales reliées à l'exercice d'un emploi**

Pour les contribuables ayant un revenu de travail autonome, les dépenses reliées au fonctionnement de leur entreprise peuvent être déduites du revenu d'entreprise. Ceux qui ont un revenu d'emploi ont droit à une déduction générale de 3% de ce revenu d'emploi, avec un maximum de 500 $. Les dépenses visées par cette déduction sont les dépenses générales de base encourues pour occuper un emploi, telles que les coûts de transport reliés au travail, le coût supplémentaire des repas pris au travail, le coût supplémentaire des vêtements, le coût des instruments et outils de travail non fournis par l'employeur, et les autres coûts de base reliés à l'exercice d'un emploi.

L'objectif de cette déduction générale de 3% est de rendre le régime de taxation plus équitable entre les salariés et ceux qui gagnent des revenus d'entreprise pour lesquels les dépenses en vue de gagner ce revenu sont déductibles sur présentation de pièces justificatives. Toutefois le plafond de 500 $ de cette déduction n'a pas été augmenté depuis 1978; il y a donc lieu de croire que son niveau actuel est insuffisant et qu'une étude devrait être effectuée afin d'évaluer le niveau réel des coûts reliés à l'emploi.

- **Autres dépenses reliées à l'exercice d'un emploi**

En plus des tâches directement reliées à l'exercice d'un emploi, les contribuables doivent en exécuter d'autres qui sont reliées à leur entretien et à celui de leurs personnes à charge, comme les tâches domestiques et celles qui sont reliées à l'entretien du logement. Ces tâches sont plus nombreuses lorsqu'il y a des enfants dans le ménage et croissent avec leur nombre. Le régime d'imposition incite les contribuables à exécuter eux-mêmes ces tâches, car ils ne seront pas imposés sur la valeur de ces travaux et n'auront pas à en assumer le coût à même des revenus pour lesquels ils auraient déjà payé des impôts, tandis que les frais qu'ils encourraient s'ils faisaient exécuter ces tâches par des tiers ne seraient pas déductibles de leur revenu.

Lorsqu'il y a présence d'enfants, ces tâches peuvent s'avérer très lourdes, et les ménages choisissent fréquemment de les confier à l'un des deux conjoints, qui s'abstient alors de participer au marché du travail. À ce titre, le régime de taxation ne favorise pas la participation au marché du travail d'un deuxième conjoint ou du chef d'une famille monoparentale. Un système de taxation qui permettrait la déduction de ce type de frais dans le cas de la participation au marché du travail d'un deuxième conjoint ou d'un chef d'une famille monoparentale serait donc plus neutre quant à leur participation au marché du travail.

Il apparaît ainsi utile que plusieurs dépenses fiscales reliées à l'exercice d'un emploi soient remises en question, soit pour les restreindre, soit pour les élargir, soit pour en améliorer l'administration.

— Les dépenses reliées aux études

En plus de ses besoins essentiels, une personne aux études doit faire face à certaines dépenses reliées à ses études. Parmi celles-ci, mentionnons les frais de scolarité et les frais supplémentaires reliés au logement lorsque l'étudiant doit s'éloigner de la résidence familiale pour fréquenter une institution d'enseignement.

L'ensemble des sommes servant à satisfaire les besoins essentiels et à couvrir les dépenses reliées

Tableau II.9

Déductions et allocations reliées aux dépenses encourues pour gagner un revenu d'emploi
Année d'imposition 1983
(en dollars)

	Régime québécois	Régime fédéral
1. Déduction pour frais de garde d'enfants de moins de 14 ans		
— déduction maximum par enfant	2 000	2 000
— déduction maximum par contribuable ou deux tiers du revenu gagné du réclamant	6 000	8 000
— déduction admissible pour le contribuable la réclamant	celui ayant le plus bas revenu	celui ayant le plus bas revenu
ou		
Allocation de disponibilité pour enfants à charge de moins de 6 ans		
— 1er enfant	300	—
— 2e enfant	200	—
— 3e enfant	100	—
2. Déduction générale pour revenu d'emploi		
— taux de déduction appliqué sur le revenu d'emploi	3%	20%
— déduction maximale	500	500
3. Déduction des contributions au programme de l'assurance-chômage		
— taux de contribution	2,3%	2,3%
— exemption[1]	4 004	4 004
— revenu maximum cotisable	20 020	20 020
— contribution maximale	460,46	460,46
4. Déduction des contributions au R.R.Q. ou R.P.C.		
— taux de contribution	1,8%	1,8%
— exemption	1 800	1 800
— revenu maximum cotisable avant exemption	18 500	18 500
— contribution maximale	300,60	300,60
5. Déductions des cotisations syndicales et professionnelles	Frais encourus	

1. Aucune contribution pour un salaire égal ou inférieur à 20% du revenu maximum cotisable ou assurable.

aux études sont en général assumées par l'État, les parents ou l'étudiant lui-même, dans des proportions qui varient suivant la situation de chacun.

Le niveau de besoins essentiels reconnu par le système de taxation actuel varie beaucoup suivant que l'étudiant est à la charge de ses parents (1 260 $) ou qu'il est autonome (5 030 $). Cette situation n'apparaît pas justifiable et a pour conséquence que le système actuel ne reconnaît pas entièrement les besoins essentiels dans le cas où un étudiant est financièrement dépendant de ses parents.

Quant aux frais de scolarité et aux frais généraux reliés aux études, seuls les premiers sont déductibles de l'impôt. De plus, ils ne peuvent être reportés d'une année à l'autre, ni transférés aux parents, même dans le cas où le régime de prêts et bourses admet que les parents les ont assumés, compte tenu de leur niveau présumé de contribution aux besoins de leurs enfants. Le régime de taxation devrait réserver un meilleur sort à ce type de dépenses, qui représentent en fait des dépenses d'investissement en capital humain en vue de gagner un revenu futur.

— Les mesures reliées à des objectifs économiques ou autres

Plusieurs mesures fiscales, autres que celles qui ont déjà été mentionnées, viennent réduire les impôts des contribuables. Certaines servent à différer la taxation du revenu jusqu'au moment de la retraite afin de faciliter la planification financière de cette dernière. D'autres sont liées à l'exercice d'une entreprise, à des investissements ou à des activités particulières. Ces dépenses fiscales se retrouvent généralement dans le régime de taxation des autres provinces et dans celui du gouvernement fédéral, et leur réaménagement, s'il y a lieu, ne pourrait s'effectuer que dans le cadre d'une réforme parallèle du régime canadien de taxation. Elles ne feront donc pas partie du domaine du *Livre blanc*. Cependant, il faut noter que toutes les dépenses fiscales qui ne sont pas reliées à la capacité de payer des contribuables peuvent permettre à certains contribuables à revenu élevé de réduire considérablement ou d'éliminer leur impôt sur le revenu par une planification fiscale ou autrement.

On ne peut cependant utiliser les données présentées dans la publication des statistiques fiscales du ministère du Revenu pour juger de l'importance de ce phénomène. Leur concept de revenu total ne tient pas compte de certaines déductions (pertes sur placement, pensions alimentaires, pertes d'en-

Tableau II.10

Table d'impôt sur le revenu des particuliers
Régime québécois en 1983
(en dollars)

Revenu imposable	Impôt à la limite inférieure de la tranche		Taux d'imposition du revenu dans les limites de la tranche (%)	
	sans réduction	avec réduction de 3%	sans réduction	avec réduction de 3%
0 — 577	—	—	13	12,61
577 — 1 244	75,01	72,76	14	13,58
1 244 — 2 015	168,39	163,34	15	14,55
2 015 — 2 906	284,04	275,52	16	15,52
2 906 — 3 936	426,60	413,80	17	16,49
3 936 — 5 127	601,70	583,65	18	17,46
5 127 — 6 504	816,08	791,60	19	18,43
6 504 — 8 095	1 077,71	1 045,38	20	19,40
8 095 — 9 935	1 395,91	1 354,03	21	20,37
9 935 — 12 061	1 782,31	1 728,84	22	21,34
12 061 — 14 519	2 250,03	2 182,53	23	22,31
14 519 — 17 360	2 815,37	2 730,91	24	23,28
17 360 — 20 644	3 497,21	3 392,29	25	24,25
20 644 — 24 441	4 318,21	4 188,66	26	25,22
24 441 — 28 829	5 305,43	5 146,27	27	26,19
28 829 — 33 902	6 490,19	6 295,48	28	27,16
33 902 — 39 766	7 910,63	7 673,31	29	28,13
39 766 — 46 544	9 611,19	9 322,85	30	29,10
46 544 — 54 380	11 644,59	11 295,25	31	30,07
54 380 — 60 714	14 073,75	13 651,54	32	31,04
60 714 et plus	16 100,63	15 617,61	33	32,01

Tableau II.11

Table d'impôt sur le revenu des particuliers
Régime fédéral en 1983
(en dollars)

Revenu imposable	Impôt fédéral de base		Impôt fédéral de base net de l'abattement spécial au Québec de 16,5%	
	Impôt à la limite inférieure de la tranche	Taux d'imposition du revenu dans les limites de la tranche (%)	Impôt à la limite inférieure de la tranche	Taux d'imposition du revenu dans les limites de la tranche (%)
0 — 1 179	—	6	—	5,01
1 179 — 2 358	71	16	59	13,36
2 358 — 4 716	259	17	216	14,20
4 716 — 7 074	660	18	551	15,03
7 074 — 11 790	1 085	19	906	15,87
11 790 — 16 506	1 981	20	1 654	16,70
16 506 — 21 222	2 924	23	2 442	19,21
21 222 — 33 012	4 009	25	3 348	20,88
33 012 — 56 592	6 956	30	5 808	25,05
56 592 et plus	14 030	34	11 715	28,39

treprise et en capital d'autres années, etc.) qui modifient la capacité de payer des impôts. Ceci tend à surestimer, dans les statistiques fiscales, le niveau du revenu total assujetti à l'impôt de ces contribuables. Quand on modifie le concept de revenu total présenté dans les statistiques fiscales de façon à tenir compte des déductions touchant la capacité de payer, on constate que les trois quarts des contribuables considérés dans les statistiques fiscales comme étant des contribuables à haut revenu (plus de 45 000 $ en 1982) et ne payant pas d'impôt, n'auraient pas dû être considérés comme tels. De la même façon, le quart de ces mêmes contribuables ayant gagné 45 000 $ et plus en 1982 et dont le taux moyen d'imposition était inférieur à 10% n'auraient pas été considérés comme contribuables à haut revenu si le concept de revenu total avait été modifié.

Il n'en demeure pas moins que des contribuables à haut niveau de revenu, peu importe le nombre, ne paient pas d'impôt sur le revenu bien qu'ils en aient la capacité. Face à cette situation, il y a lieu de se demander si un impôt minimal ne devrait pas être prélevé auprès des contribuables les mieux nantis afin de s'assurer qu'ils contribuent, au moins dans une certaine mesure, au financement des dépenses de l'État. Une autre solution à ce problème pourrait consister tout simplement à fixer une limite maximale au montant total des dépenses fiscales que pourrait réclamer un contribuable à l'égard d'une année donnée d'imposition. Cette question devrait également être abordée conjointement avec le gouvernement fédéral et les provinces afin d'éviter une action isolée du Québec en cette matière.

2.2.1.4 L'impôt à payer

Dans le régime d'imposition du Québec, une échelle de taux d'imposition croissant avec le revenu imposable est appliquée sur le revenu assujetti, qui a été préalablement réduit par les exemptions et les diverses déductions, pour déterminer l'impôt à payer. Par la suite, une réduction générale d'impôt de 3% doit être appliquée sur le montant d'impôts calculé. Le tableau II.10 montre les taux d'imposition du régime québécois actuel avec et sans la réduction générale de 3%.

Par ailleurs, dans le régime d'imposition fédéral, l'impôt à payer est différent selon que le contribuable est résident du Québec ou d'une autre province, même si, à la base, l'impôt fédéral à payer est le même dans chaque province. En effet, les

Québécois bénéficient d'un **abattement d'impôt** équivalant à 16,5% de l'impôt fédéral de base (tableau II.11). La valeur de cet abattement fiscal consenti aux contribuables québécois est récupérée par le gouvernement fédéral dans le calcul des transferts qu'il effectue au gouvernement du Québec, puisqu'elle est soustraite des montants autrement payables. Ainsi, depuis son retrait des programmes à frais partagés en 1964, le gouvernement du Québec compense cette réduction des transferts fédéraux en utilisant ce champ d'imposition libéré de 16,5% de l'impôt fédéral de base.

La table des taux d'imposition du régime québécois est progressive, les taux marginaux avant réduction passant de 13% à 33% du bas au haut de l'échelle des revenus. Il s'agit de l'instrument privilégié dans le régime québécois de taxation applicable aux particuliers pour effectuer la redistribution du revenu. Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact d'une telle table sans considérer le régime de taxation applicable aux particuliers dans son ensemble et sans tenir compte des choix des États ou des provinces limitrophes. Ces questions feront l'objet de la section 2.3.

2.2.1.5 Le remboursement d'impôts fonciers

Le régime d'imposition québécois rembourse aux ménages à faible revenu ou à revenu moyen une partie des taxes foncières municipales et scolaires qu'ils ont payées à l'égard de leur logement principal. La formule de **remboursement d'impôts fonciers** actuellement en vigueur prévoit qu'un ménage peut se faire rembourser, suivant son revenu, une proportion allant jusqu'à 40% des taxes foncières payées au cours d'une année donnée, jusqu'à un maximum de 400 $. Ce montant est toutefois réduit d'un montant égal à 2% du revenu de base gagné par le ménage au cours de la même période. Le revenu de base servant au calcul du remboursement est égal à 90% de l'ensemble des revenus des conjoints faisant partie du ménage, moins leurs exemptions personnelles. Les occupants des logements subventionnés ne sont pas admissibles au remboursement d'impôts fonciers. Enfin, un seul contribuable peut réclamer un remboursement d'impôts fonciers au nom du ménage habitant un logement.

La présence de ce remboursement dans le régime de taxation applicable aux particuliers est liée à la **régressivité** des taxes foncières qui représentent, relativement au revenu, un fardeau fiscal plus élevé pour les contribuables à faible revenu. Comme les

Tableau II.12

Facteurs d'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers
Régimes fédéral et québécois

Année d'imposition	Régime fédéral		Régime québécois	
	Taux annuel (%)	Facteur d'indexation cumulatif	Taux annuel (%)	Facteur d'indexation cumulatif
1974	6,6	1,066	—	—
1975	10,1	1,174	—	—
1976	11,3	1,307	—	—
1977	8,6	1,419	—	—
1978	7,2	1,521	—	—
1979	9,0	1,658	—	—
1980	8,9	1,806	12,5	1,125
1981	9,8	1,983	7,5	1,209
1982	12,2	2,224	7,5	1,300
1983	6,0	2,357	7,5	1,398
1984	5,0	2,476	5,0	1,467

taxes foncières ne résultent pas du seul choix de ces personnes, mais plutôt de la règle de la majorité applicable dans les gouvernements locaux, le régime de taxation tente de compenser leur régressivité par l'entremise d'un crédit de taxes foncières. On y reviendra à la section 2.3.2.2.

2.2.1.6 L'indexation

La poussée inflationniste de la dernière décennie a fortement soulevé la raison d'être de l'indexation du régime d'imposition, puisque le fait de ne pas indexer l'impôt sur le revenu dans un contexte inflationniste a pour effet d'augmenter le taux moyen d'imposition des revenus d'un particulier sans que son revenu réel n'ait augmenté. En d'autres termes, la non-indexation hausse le fardeau fiscal du particulier dont le pouvoir d'achat est demeuré constant. De plus, elle permet à l'État d'augmenter ses revenus sans devoir décréter des augmentations d'impôts.

En effet, en raison de la progressivité des taux marginaux, une croissance des revenus égale à l'inflation fait en sorte que les contribuables vont se déplacer vers des **tranches de revenus imposables** associées à de plus hauts taux marginaux dans un régime d'imposition non indexé. La hausse du fardeau fiscal relatif qui en découle a pour effet de réduire le revenu disponible réel des contribuables. L'indexation a donc pour effet d'assurer le contribuable que son taux marginal d'imposition ne sera pas augmenté en fonction de la hausse de revenu correspondant au niveau d'inflation.

La Commission Carter n'avait pas recommandé de mécanisme pour annuler les effets de distorsion de l'inflation sur la taxation. Les commissaires considéraient qu'il était impossible de compenser complètement et équitablement le déclin du **revenu réel** causé par l'inflation. Ils croyaient également qu'une compensation des effets de l'inflation altérerait les propriétés stabilisatrices du régime de taxation. Cette prise de position n'a pas soulevé beaucoup de réactions à l'époque, sans doute parce que le rythme annuel moyen d'augmentation des prix entre 1952 et 1965 s'établissait à environ 1,5%.

En 1974, cependant, le gouvernement fédéral indexait l'impôt sur le revenu des particuliers en introduisant des facteurs d'indexation pour les exemptions personnelles et les intervalles de revenus imposables sur lesquels s'appliquent les taux marginaux d'imposition. Les plafonds des déductions et des crédits d'impôt ne furent généralement pas indexés. Le facteur d'indexation qui est utilisé par le gouvernement fédéral est calculé à partir de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation durant les 12 mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente, à l'exception de 1983 et 1984, où il fut fixé respectivement à 6 et 5%. Ce type d'indexation s'applique aux revenus de toutes sortes et fournit aux contribuables une compensation de l'inflation passée, ce qui préserve la capacité de stabilisation automatique du régime de taxation par suite d'une variation d'inflation dans l'année en cours.

Tableau II.13

Taux moyens d'imposition sous différentes hypothèses d'indexation, selon le revenu en dollars de 1981 et la catégorie de ménages
Augmentation des revenus égale à un taux d'inflation de 31% entre 1981 et 1985
(en %)

	1981	1985		
		Sans indexation	Indexation partielle	Indexation complète
Contribuable célibataire				
Revenu 10 000 $	7,7	10,1	8,1	7,7
Revenu 20 000 $	14,0	16,1	14,8	14,0
Revenu 30 000 $	17,7	20,0	18,8	17,7
Contribuable marié sans enfant				
Revenu 10 000 $	2,2	5,4	2,3	2,2
Revenu 20 000 $	10,2	13,0	10,9	10,2
Revenu 30 000 $	14,8	17,4	15,8	14,8

En raison des accords de perception fiscale, les autres provinces ont aligné leurs méthodes d'indexation sur celles du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec, quant à lui, a commencé à indexer les exemptions personnelles en 1978, au moment de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers. Un système d'indexation automatique comme celui du gouvernement fédéral n'était cependant pas mis en place. Les taux d'indexation qui ne portaient que sur les exemptions personnelles étaient décrétés chaque année lors du Discours sur le budget.

En 1979, l'impôt ne fit l'objet d'aucune indexation à la suite des conséquences de la querelle fédérale-québécoise sur la taxe de vente, mais le taux d'indexation prévu pour 1979 fut ajouté au taux de 1980. Le tableau II.12 montre l'évolution des facteurs d'indexation des régimes d'imposition fédéral et québécois depuis leur entrée en vigueur.

— Les objectifs de l'indexation

L'objectif principal de l'indexation de l'impôt sur le revenu est de s'assurer que la valeur nominale des paiements d'impôt augmente au même rythme que l'inflation si le pouvoir d'achat du contribuable n'augmente pas. Cela permet de garder constant le **taux moyen de taxation** après inflation et de conserver le même degré de progressivité après inflation. Ainsi, la philosophie qui gouverne la théorie de l'indexation veut que l'impôt sur le revenu n'impose que les augmentations réelles du revenu, donc du pouvoir d'achat.

L'indexation du régime d'imposition va protéger le contribuable contre des hausses automatiques d'impôts plus importantes que la hausse de sa capacité de payer des impôts. Le tableau II.13 montre, pour deux catégories de contribuables, l'impact que la non-indexation pourrait avoir sur leurs impôts à payer, si les revenus de ces contribuables augmentaient au même rythme que l'inflation de 1981 à 1985. On remarque que, sans indexation, le taux moyen d'imposition augmente de 2,3 à 3,2 unités de pourcentage, même si les contribuables n'ont aucune augmentation de leur revenu réel.

Avec un système d'indexation partielle comme celui qui est en vigueur dans le régime d'imposition du Québec, la hausse des taux d'imposition est beaucoup moins importante. De plus, l'indexation partielle corrige d'autant plus fortement les effets de l'inflation que les contribuables ont de faibles revenus. Cela souligne l'importance relative des exemptions pour les contribuables à faible revenu et à revenu moyen. Ainsi, l'indexation partielle atténue la majeure partie des effets néfastes de l'inflation sur la capacité de payer des impôts.

— Les revenus de placement

L'inflation crée d'autres distorsions à l'impôt sur le revenu. L'impôt ne distingue pas les revenus réels des revenus nominaux provenant de l'épargne personnelle investie dans des titres ou des actions, sauf depuis le printemps 1983, pour les titres déposés dans un régime de placements en titres indexés (R.P.T.I.). Les intérêts et les dividendes sont entièrement taxés lorsque le contribuable les touche, même si le pouvoir d'achat de l'actif financier détenu diminue durant une période inflationniste et même si une bonne partie de ces revenus ne sert qu'à compenser la perte de pouvoir d'achat. Dans ces conditions, l'épargnant peut très bien subir une augmentation d'impôt sans que ses revenus réels de placement n'aient augmenté.

En effet, si l'épargne que l'individu a effectuée à une période donnée ne lui rapportait aucun intérêt, la quantité réelle de biens que ses épargnes lui permettraient de se procurer diminuerait avec le temps, grugée par l'inflation. L'épargne doit donc rapporter un taux d'intérêt au moins égal au taux d'inflation si l'on veut, à tout le moins, préserver le pouvoir d'achat de l'épargnant. Est-il besoin de rappeler qu'à ce niveau d'intérêt aucune rémunération réelle n'est versée sur le capital investi? Enfin, il faut bien voir que l'impôt a déjà été payé sur la partie des intérêts qui ne sert qu'à conserver la valeur réelle du revenu qui n'a pas été consommé à la période précédente. Ainsi, si on appliquait le même concept de taxation aux salaires et à l'épargne, soit celui de taxer la capacité de payer, il ne faudrait taxer que la portion du rendement qui excède l'inflation. Une taxe sur la portion des intérêts qui sert à conserver la valeur réelle des placements doit être considérée comme une taxe sur la richesse et non sur le revenu.

Afin de pallier les effets de l'inflation sur les intérêts et les dividendes, des mesures ont été introduites dans le régime d'imposition, dont la déduction pour les premiers 1 000 $ d'intérêts et de dividendes. Il est évident, cependant, que le niveau de cette déduction n'a dans les faits aucun lien avec l'ampleur des ravages causés par l'inflation, apportant le même adoucissement à celui qui a une grosse fortune qu'à celui dont les épargnes sont modestes, et ce, sans tenir compte du taux d'inflation. Le régime d'imposition des intérêts et des dividendes augmente donc l'incitation des particuliers à canaliser leurs épargnes dans un actif dont le rendement est exonéré d'impôt, comme la résidence principale.

2.2.2 Les taxes à la consommation

Les taxes à la consommation représentent, en importance, la deuxième source de revenus provenant des particuliers, après l'impôt sur le revenu; elles comprennent la taxe de vente au détail, la taxe sur les carburants, la taxe sur les repas, la taxe sur les tabacs, la taxe sur les télécommunications et les taxes ou revenus provenant de la vente de boissons alcooliques. Le tableau II.14 décrit les taux en vigueur, les assiettes visées ainsi que les principales exemptions concernant les particuliers.

Comme on l'a vu au chapitre I, la consommation autant que le revenu peuvent servir à mesurer la capacité de payer des contribuables. À l'instar de l'impôt sur le revenu, la structure actuelle des taxes à la consommation n'est ni parfaitement neutre ni parfaitement équitable. Les diverses dépenses de consommation ne sont pas toutes traitées de façon uniforme par le fisc québécois.

Grosso modo, on peut affirmer que la consommation des contribuables québécois est taxée de trois façons différentes. Une grande partie des biens de consommation est taxée au taux de 9% par la taxe sur la vente au détail. Par contre, de nombreux autres biens ne sont pas taxés du tout, soit qu'ils ont fait l'objet d'une exemption, comme les repas de 3,25 $ ou moins, les meubles, les vêtements et les chaussures, soit qu'ils ne sont assujettis à aucune taxe, comme c'est le cas pour les services personnels. Enfin, certains biens de consommation font l'objet d'une taxation spécifique, les plus importants étant les boissons alcooliques, le tabac, les carburants et les repas.

L'utilisation de différents taux de taxation pour différentes catégories de consommation soulève évidemment des problèmes de neutralité. En effet, les contribuables pourront déplacer leurs dépenses de consommation des biens les plus taxés vers les biens les moins taxés. Cela provoque une certaine

Tableau II.14

Taxes à la consommation levées sur les particuliers
Structure fiscale au 31 décembre 1983

	Taux nominal	Assiette fiscale	Principales exemptions
Taxe de vente au détail	9%	Achats de biens pour consommation à l'exception des achats de biens visés par les taxes spécifiques et des achats de biens immobiliers	Alimentation, vêtements, chaussures, meubles, réfrigérateurs, cuisinières, livres, médicaments prescrits, huile à chauffage, gaz naturel
Taxe sur les carburants	30%	Essence et autres carburants	Aucune exemption pour les particuliers
Taxe sur les repas et l'hôtellerie	10%	Repas consommés dans un établissement visé ou livrés à partir d'un tel établissement	Exemption de l'hôtellerie et des repas de 3,25 $ ou moins
Taxe sur les tabacs	50%	Cigarettes, cigares et autres produits du tabac	Tabac en feuilles, cigares de 0,05 $ ou moins
Taxe sur les télécommunications	9%	Toute télécommunication ou location de lignes utilisées pour des fins de télécommunications	Aucune
Taxe et revenus sur les boissons alcooliques			
— consommées à la maison	9%		
— consommées à l'extérieur	10%		
— majoration de la S.A.Q. équivalant au dividende versé au gouvernement[1]		Varie selon le type de boisson	

1. La S.A.Q. prélève une majoration dont une partie sert à payer ses dépenses d'opération et une autre représente le dividende financier versé au gouvernement. Ce dividende est équivalant à une taxe à la consommation.

perte de bien-être économique pour l'ensemble des consommateurs, puisque les biens choisis alternativement constituent pour eux des seconds choix, c'est-à-dire des biens un peu moins intéressants que ceux qu'ils auraient choisis en l'absence de taxation. L'effet de déplacement se répercute, bien sûr, sur la production, stimulant la production des biens les moins taxés au détriment des biens les plus taxés.

Il importe d'apporter des réserves à ces analyses de neutralité dans le cas des taxes spécifiques lorsqu'elles sont conçues pour appliquer le principe du bénéfice reçu plutôt que celui de la capacité de payer. Il existe en effet des taxes dont l'objectif est de récupérer les coûts de certains services publics auprès de leurs utilisateurs. Ainsi, la taxe sur l'essence récupère une partie des coûts de la voirie tandis que les taxes sur les boissons alcooliques ou les tabacs couvrent une partie des frais médicaux supplémentaires occasionnés par leur consommation. De telles taxes spécifiques ne posent pas de problèmes de neutralité et d'allocation des ressources; au contraire, elles assurent une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources en imputant aux utilisateurs les coûts de certains services publics dont ils bénéficient directement ou à ceux dont le comportement les amène à accroître leur utilisation des services publics.

Il existe par contre certaines exemptions qui jouent le rôle inverse des taxes spécifiques. Si ces taxes spécifiques visent souvent à décourager la consommation de certains biens, comme l'alcool, des exemptions comme celles sur les livres et autres imprimés visent à en encourager la consommation. D'autres exemptions visent à stimuler la consommation de certains produits pour augmenter la production dans certains secteurs industriels particulièrement concentrés au Québec. Il s'agit dans ces cas d'une absence de neutralité volontairement recherchée par les gouvernements.

Même si certaines taxes à la consommation sont levées en fonction du bénéfice reçu, il faut reconnaître que plusieurs exemptions ont un effet redistributif et visent à alléger le fardeau des taxes à la consommation pour les contribuables à faible revenu. À titre d'exemple, la plupart des biens de première nécessité, comme l'alimentation et le vêtement, sont exemptés. Ces exemptions ont alors pour but de ne pas taxer la consommation des biens essentiels. Il n'est pas certain, cependant, que cet objectif soit atteint dans tous les cas, puisque la consommation de luxe de ces mêmes biens est également exemptée. De plus, certains biens réputés de première nécessité sont consommés en aussi grande proportion par les particuliers à revenu élevé que par les plus pauvres. C'est le cas, par exemple, du vêtement. Il y a donc lieu d'analyser tout ce régime d'exemptions en fonction des objectifs d'équité et de neutralité.

2.2.3 Les taxes foncières

Au Québec, les taxes foncières sont principalement levées par les municipalités et, de façon marginale, par les commissions scolaires. À la suite de la réforme de la fiscalité municipale, le gouvernement a, en effet, élargi le régime de subventions applicables aux commissions scolaires de façon à transférer aux municipalités le champ de l'impôt foncier scolaire normalisé. Ainsi, les seules taxes foncières scolaires qui demeurent en vigueur sont celles qui servent à financer les dépenses non admissibles au régime de subventions gouvernementales à l'éducation. Ces taxes foncières scolaires représenteront un peu plus de 200 millions en 1983 pour les particuliers du Québec.

De leur côté, les municipalités ont perçu en revenus de toute nature en 1983 près de 4 milliards, dont 2,3 milliards proviennent des particuliers par le moyen de diverses taxes foncières, soit les taxes générales, les taxes de secteur ou de répartition locale et enfin les taxes reliées à certains services particuliers, comme les aqueducs, les égouts, les loisirs, etc.

L'assiette foncière pour une municipalité est la valeur inscrite au rôle d'évaluation des terrains et immeubles situés sur son territoire. Cette valeur au rôle est censée refléter la valeur marchande ou du moins une proportion uniforme de la valeur marchande pour toutes les propriétés inscrites au rôle à l'intérieur de la municipalité.

Le montant des taxes foncières qui doit être payé à l'égard des biens-fonds imposables est déterminé par un taux de taxation uniforme qui est appliqué sur la valeur inscrite au rôle d'un terrain ou d'un immeuble. Dans certaines municipalités, la taxe foncière générale est accompagnée d'une ou plusieurs autres taxes foncières destinées à assurer le financement de certains services particuliers. Ces taxes supplémentaires, qui peuvent être appliquées à l'ensemble des contribuables de la municipalité, d'un quartier déterminé ou encore aux seuls usagers d'un service de nature particulière, sont généralement des tarifs affectés au financement de services précis, comme l'approvisionnement en eau, les dépenses de fonctionnement et d'entretien des réseaux d'égout, etc.

Comme une réforme de la fiscalité municipale a déjà été complétée en 1980, le réaménagement du régime de la taxation foncière ne fait pas partie du domaine du présent *Livre blanc*. Une analyse comparative du fardeau des taxes foncières au Québec et en Ontario sera toutefois présentée à la section 2.3.

2.2.4 Les droits successoraux

À la suite de l'abandon progressif de ce champ fiscal par le gouvernement fédéral et par les autres provinces, le Québec est la seule province à prélever des droits successoraux, donc à taxer la transmission de la richesse lors du décès. Sur le plan international, la situation est différente, comme on l'a vu au tableau II.2. En effet, la plupart des pays membres de l'O.C.D.E. prélèvent des droits sur les successions et des impôts sur les dons. À cet égard, le Canada est le pays, on l'a vu, dont le pourcentage des recettes totales provenant des droits sur les successions et les dons est le plus faible, soit 0,04%, comparativement à 1,0% aux États-Unis. Le tableau II.15 montre d'ailleurs qu'une succession imposée aux États-Unis entraînera généralement des droits successoraux plus élevés qu'au Québec. De plus, l'impôt sur le revenu à payer au décès demeure plus élevé aux États-Unis dans la plupart des cas, même lorsqu'on y inclut les gains en capital qui sont imposables au décès au Québec alors qu'ils ne le sont pas aux États-Unis.

Même si l'impôt successoral rapporte moins de 50 millions par année au Québec, rarement aura-t-on vu un impôt soulever autant de débats dans l'opinion publique québécoise. Il y a quinze ans, la Commission Carter se prononçait pour une taxation plus intégrale de toutes les formes de revenu et

Tableau II.15

Comparaison des impôts et des droits au décès
Québec par rapport aux différents États américains
Structure fiscale au 31 décembre 1983
(en dollars canadiens)

		Impôts et droits					
		Québec					
		Avec un gain en capital élevé[1]			Avec un gain en capital faible[1]		
Un seul héritier	Valeur du legs avant exemptions et déductions	Impôt sur le revenu	Droits successoraux	Total	Impôt sur le revenu	Droits successoraux	Total
Conjoint	50 000			0			0
	200 000			0			0
	1 000 000			0			0
	10 000 000			0			0
Enfant	50 000			0			0
	200 000	4 000	19 200	23 200	0	20 000	20 000
	1 000 000	75 500	215 105	290 605	30 200	228 242	258 442
	10 000 000	1 510 000	2 822 500	4 332 500	755 000	3 086 750	3 841 750
Autre personne[2]	50 000	0	6 000	6 000	0	6 000	6 000
	200 000	4 000	37 480	41 480	0	38 400	38 400
	1 000 000	75 500	238 305	313 805	30 200	251 442	281 642
	10 000 000	1 510 000	2 850 500	4 360 500	755 000	3 114 750	3 869 750

1. Au Québec, les montants de droits comprennent, en plus des droits successoraux payables au Québec, l'impôt sur le revenu fédéral et québécois payable sur le gain en capital imposable réalisé au décès du contribuable. Pour les fins du calcul de cet impôt sur le gain en capital, il est présumé ce qui suit:
   - dans le cas où l'héritier est le conjoint, le transfert s'effectue libre d'impôt;
   - dans le cas où l'héritier est un enfant ou une autre personne, aux fins de l'impôt sur le revenu:
     - le legs de 50 000 $ ne donne lieu à aucun gain en capital;
     - le legs de 200 000 $ donne lieu à un gain en capital qui équivaut à 10% de la valeur du legs dans l'hypothèse de gain élevé et à 0% dans l'hypothèse de gain faible alors que le taux marginal combiné (fédéral-provincial) d'imposition de la personne décédée est de 40%;
     - le legs de 1 000 000 $ donne lieu à un gain en capital qui équivaut à 25% de la valeur du legs dans l'hypothèse de gain élevé et à 10% dans l'hypothèse de gain faible alors que le taux marginal combiné d'imposition de la personne décédée est de 60,4%;
     - le legs de 10 000 000 $ donne lieu à un gain en capital qui équivaut à 50% de la valeur du legs dans l'hypothèse de gain élevé et à 25% dans l'hypothèse de gain faible alors que le taux marginal combiné d'imposition de la personne décédée est de 60,4%;

suggérait l'abandon de l'impôt sur les successions et sur les dons afin d'éviter la double imposition du revenu. Après toutes ces années, la taxation intégrale de toutes les formes de revenu reste encore à réaliser. Ainsi, plusieurs revenus sont encore en franchise d'impôt, et le régime de taxation n'assujettit qu'une faible partie des revenus de placement, tout en maintenant nombre de déductions fiscales. Sur ce plan, les droits successoraux peuvent se justifier puisqu'ils permettent de récupérer un impôt sur des actifs accumulés dont une partie n'a jamais fait l'objet d'imposition.

Dans les attaques répétées contre les droits successoraux au Québec, deux arguments reviennent. D'abord, ces droits sont réputés empêcher les grands détenteurs de capitaux de s'établir au Québec et d'y immobiliser des capitaux, nuisant ainsi au développement économique du Québec. De plus, compte tenu des problèmes de liquidité qu'ils posent lors de la transmission intergénérations des entreprises, les droits successoraux à payer au moment du décès du propriétaire mettraient en péril la survie de l'entreprise ou, du moins, la capacité de la famille d'en garder le contrôle.

En réponse à ces arguments, il convient de préciser que les problèmes de liquidité lors de la transmission intergénérations des entreprises ont été amoindris par certaines dispositions fiscales, dont la déduction spéciale accordée aux actions d'une corporation privée ou aux biens du domaine agricole, le crédit de 50% des droits autrement payables et l'étalement sur sept années du paiement de ces droits. De plus, ces problèmes de liquidité pourront être évités par une planification appropriée. Les problèmes de concurrence fiscale entre les provinces apparaissent cependant plus épineux.

Tableau II.15 (suite)

Comparaison des impôts et des droits au décès
Québec par rapport aux différents États américains
Structure fiscale au 31 décembre 1983
(en dollars canadiens)

Impôts et droits[2]						
New-York	**Massachusetts**	**Maine**	**Floride**	**Californie**	**Michigan**	**Pennsylvanie**
0	0	0	0	0	0	2 850
0	0	5 119	0	0	0	11 850
0	0	54 844	0	0	0	59 850
0	0	639 844	0	0	0	599 850
0	0	610	0	0	750	2 850
4 125	10 875	6 744	0	0	6 250	11 850
255 250	303 875	250 536	235 625	235 625	270 250	266 975
5 589 750	5 756 875	5 245 625	5 245 625	5 245 625	5 245 625	5 245 625
0	0	4 436	0	0	6 000	7 500
4 125	10 875	19 598	0	0	26 750	30 000
255 250	303 875	296 090	235 625	235 625	357 125	357 125
5 589 750	5 756 875	5 245 625	5 245 625	5 245 625	5 959 125	5 779 125

2. Héritier sans lien de parenté avec la personne décédée.

3. Du côté américain, les droits comprennent également ceux que lève le gouvernement fédéral, et on tient compte que le décès n'entraîne pas d'imposition du gain en capital. Les impôts et les droits ont été évalués en dollars américains et convertis en dollars canadiens en utilisant un taux de change de 1,25 dollar canadien pour un dollar américain.

2.2.5 L'évasion fiscale

On a vu à la section 2.2.1 que plusieurs catégories de revenus sont exemptées de l'impôt et que cela peut comporter des inéquités importantes et réduire l'efficacité de l'économie. En plus de ces revenus exemptés, une masse importante de revenus demeure non déclarée. Le même phénomène existe du côté des taxes à la consommation où nombre de ventes échappent au fisc. Il est évident que ces revenus et ces ventes non déclarés posent le même genre de problèmes que les revenus ou les ventes exemptés: ils réduisent l'équité et l'efficacité économique du régime de taxation, l'État étant forcé de taxer plus fortement les revenus et les ventes déclarés pour financer les dépenses publiques.

Par définition, l'ampleur du problème est fort mal connue. Mais, qui n'a pas employé quelqu'un ou acheté de quelqu'un qui a exigé d'être payé en espèces et qui s'est dit dans l'impossibilité de lui fournir des reçus pour les paiements effectués? Toutes ces activités non officialisées ou non déclarées ont reçu l'appellation d'**économie souterraine**, soulignant par là leur caractère caché et difficile à cerner. Selon certains, l'importance de l'économie souterraine atteindrait 14% du PIB en Amérique du Nord, et ce pourcentage irait en augmentant. Elle réduirait de 30% le rendement potentiel de l'impôt sur le revenu des particuliers aux États-Unis. Selon d'autres, l'économie souterraine ne représenterait que 5% du PIB[7].

Les raisons qui amènent l'économie souterraine à prendre de l'importance sont diverses. L'accroissement des taux de taxation a une influence directe sur le phénomène. Plus une activité est taxée, plus l'intérêt à la dissimuler est grand. De plus, à mesure que s'accroît la lourdeur du régime de taxation, le consensus social qui amenait la population à s'astreindre à la règle fiscale s'effrite de plus en plus, de sorte que l'économie souterraine devient de plus en plus acceptable socialement, renforçant d'autant l'incitation à s'y engager.

En deuxième lieu, le développement de l'économie souterraine provient du degré accru de réglementation de l'activité économique. Pour qui veut travailler à des conditions inférieures à celles du salaire minimum, du décret de la construction ou de tout autre décret fixant des conditions minimales de rémunération, il n'y a guère d'autre choix que de s'engager dans l'économie souterraine. Même si le motif premier de l'activité souterraine n'est pas l'évasion fiscale, on s'abstient en général de déclarer au fisc les revenus ou les ventes qui en découlent pour minimiser les risques que l'activité « illicite » n'éclate au grand jour.

L'économie souterraine qui se développe dans le seul but d'échapper au fisc résulte en une perte d'efficacité de l'économie en général, puisque ces activités souterraines sont des activités de second choix qui risquent fort d'être moins productives. Quant à l'économie souterraine qui se développe pour éviter une réglementation trop rigide, elle crée le plus souvent des emplois supplémentaires et accroît l'efficacité du système économique. Cette forme d'économie souterraine compense en partie les effets économiques néfastes de la réglementation qu'elle contourne, ce qui ne veut pas dire toutefois que ces règlements ne soient pas justifiés. Pour les finances de l'État, cependant, l'effet n'est pas aussi heureux puisque l'économie souterraine, quelle qu'en soit l'origine, engendre très peu d'impôts.

Comme on l'a vu, il existe plusieurs sources et plusieurs causes d'évasion fiscale, qui est devenue un phénomène relativement important. Le raffermissement des méthodes de surveillance et d'enquête est bien sûr une voie de solution, mais elle n'est pas sans inconvénient sur le plan de la lourdeur administrative et des frais additionnels. L'analyse du bien-fondé de plusieurs réglementations doit aussi être poursuivie. Les solutions doivent surtout être recherchées du côté de l'abaissement et de l'égalisation des taux de taxation et, comme on le verra au chapitre III, des **taux marginaux de réduction des transferts** de façon à rendre le système fiscal plus équitable et plus acceptable pour l'ensemble des contribuables.

2.2.6 Conclusion

Au cours des années, le Québec a effectué plusieurs choix quant à la façon d'occuper ses champs de taxation. Plusieurs de ces choix furent justifiés par les objectifs qu'il poursuivait, alors que d'autres ont résulté de contraintes avec lesquelles il a dû composer. Afin de poursuivre l'analyse des caractéristiques du régime de taxation des particuliers, il importe d'analyser les choix du Québec quant à l'utilisation des champs fiscaux relevant de sa compétence. Les choix effectués à cet égard sont en effet susceptibles d'avoir un impact important sur la redistribution des revenus au Québec, de même que sur le niveau de revenu disponible des contribuables. Ces questions font l'objet de la section suivante.

---

7. Peter M. GUTMANN, « The Subterranean Economy Five Years Later », *Across the Board*, fév. 1983, p. 25-31, et Pierre FRÉCHETTE, *L'Économie souterraine — examen de la littérature récente*, GRPE Université Laval, 1984.

2.3 Analyse du fardeau fiscal et du coût de la vie

La première partie de la présente section compare le montant d'impôt sur le revenu que doivent payer un certain nombre de ménages types québécois et ontariens selon leur niveau de revenu. Dans leur vie quotidienne, les individus doivent également participer au financement des dépenses publiques par le moyen de diverses taxes à la consommation. Ils versent aussi des taxes foncières afin de pourvoir au financement des services municipaux dont ils bénéficient et d'une partie plus ou moins grande, selon les provinces, des dépenses des commissions scolaires. Une analyse comparative du fardeau fiscal des ménages québécois et ontariens serait donc incomplète sans l'inclusion de ces divers éléments. Par ailleurs, lorsqu'un particulier atteint l'âge de 65 ans, la fiscalité est assez différente de ce qu'il a connu jusque-là.

Après avoir mesuré l'ampleur des impôts pour différentes catégories de contribuables, il est possible de dégager certaines conclusions sur la progressivité du régime québécois d'imposition sur le revenu et sur la redistribution des revenus qu'il engendre. Quant aux taxes foncières et aux taxes à la consommation, il est souvent allégué qu'elles sont plus lourdes à supporter pour le contribuable à revenu faible ou moyen et qu'elles revêtent, de ce fait, un caractère régressif. Cette question de la régressivité des taxes foncières et des taxes à la consommation fait donc l'objet d'une analyse particulière, et ce, pour les structures québécoise et ontarienne de taxation.

Enfin, on a fait une étude comparative du coût de la vie dans différentes villes canadiennes afin d'évaluer ce qu'il en coûterait de plus ou de moins à un ménage québécois pour s'assurer le même niveau de vie s'il déménageait à l'extérieur du Québec, soit en Ontario, en Alberta ou en Colombie-Britannique. Le but de cette dernière partie est donc de ramener le débat sur la question des impôts au Québec à une perspective plus globale qui tienne compte non seulement des coûts de la taxation, mais également de l'ensemble des éléments constituant le coût de la vie, c'est-à-dire les impôts et les taxes, la nourriture, le logement, l'habillement et les autres dépenses effectuées par les ménages. Les résultats de cette étude comparative du coût de la vie permettront de conclure sur la question de la localisation des entreprises et de l'incitation à résider au Québec.

2.3.1 Comparaison des impôts et des taxes à payer par les particuliers du Québec et de l'Ontario

La présente sous-section vise à comparer le niveau des impôts, des taxes à la consommation et des taxes foncières à payer au Québec et en Ontario. Pour ce faire, six ménages types représentant des situations familiales différentes servent à illustrer l'effet de la structure de taxation québécoise sur les particuliers du Québec et à le comparer avec l'effet qu'aurait sur eux la structure de taxation ontarienne si elle leur était appliquée. Les ménages types retenus pour illustrer les résultats de la présente étude sont les suivants:

- un célibataire sans personne à charge;
- une famille monoparentale comprenant un enfant de moins de 6 ans;
- un couple sans enfant et dont un seul conjoint est sur le marché du travail;
- un couple ayant deux enfants âgés de moins de 6 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail;
- un couple ayant deux enfants âgés entre 6 et 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail;
- un couple ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans et dont les deux conjoints sont sur le marché du travail, la répartition du revenu de travail étant égale entre les conjoints.

2.3.1.1 La méthodologie

La présente analyse des structures de taxation du Québec et de l'Ontario a pour objet de comparer successivement le niveau des impôts des particuliers (tableau II.16), des taxes à la consommation et des taxes foncières (tableaux II.17 et II.18). Finalement, une comparaison du niveau consolidé des impôts et des taxes (tableau II.19) permet de dégager le **fardeau fiscal global** supporté par les ménages de caractéristiques socio-économiques similaires, selon les structures de taxation québécoise et ontarienne. Certains des concepts qui ont été utilisés méritent toutefois d'être précisés davantage.

Les structures de taxation utilisées pour fins de comparaison sont celles du Québec et de l'Ontario en vigueur à la fin de l'année 1983. Ainsi, la taxe sur les carburants au Québec est présentée avec un taux de 30%. Le montant d'impôts des particuliers est le total des impôts fédéraux et provinciaux à

payer dans chacune des provinces en tenant compte des exemptions personnelles et des déductions de type universel, c'est-à-dire des déductions pour dépenses relatives à un emploi, pour contributions au régime d'assurance-chômage, pour contributions au Régime de rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada et enfin, la déduction forfaitaire de 100 $. Les déductions facultatives, comme les contributions à un régime privé d'épargne-retraite ou d'épargne-logement, ne sont pas considérées, à l'exception de la déduction pour frais de garde d'enfants dans le cas de la famille monoparentale ou de la famille biparentale dont les deux conjoints sont sur le marché du travail. Pour les enfants d'âge préscolaire, les frais annuels de garde ont été estimés à 3 120 $, soit un tarif journalier de 12 $ applicable pendant 260 jours ouvrables; dans le cas des enfants en âge de fréquenter l'école, ces frais sont de 1 560 $. Aux fins de l'impôt sur le revenu, on a présumé que le maximum de déduction admissible pour frais de garde avait été réclamé.

Les primes d'assurance-maladie, auxquelles sont assujettis les particuliers ontariens, ont été incluses dans le montant d'impôts des particuliers. Également, les montants des transferts assimilables à des mesures fiscales ont été déduits de l'impôt à payer dans ces deux structures de taxation. C'est le cas des allocations familiales fédérales et québécoises dont une partie peut être associée à une exemption pour enfant à charge, de même que l'allocation de disponibilité du Québec qui remplace la déduction de frais de garde lorsque les contribuables en font le choix. Le crédit d'impôt fédéral pour enfants est également déduit de l'impôt à payer. Le montant des taxes à la consommation et des taxes foncières varie selon le profil moyen de consommation des différentes catégories de ménages. Les données sur le profil de consommation des ménages proviennent de l'enquête de Statistique Canada sur les dépenses de consommation au Québec en 1978, qui ont été projetées en 1983 selon l'évolution de l'indice des prix des différents biens à Montréal entre juin 1978 et juin 1983. Les taxes à la consommation comprennent les taxes sur les ventes au détail, sur les télécommunications, sur les carburants, sur les tabacs, sur les repas et sur les boissons alcooliques. Les taxes sur les boissons alcooliques incluent le dividende de la Société des alcools du Québec versé au gouvernement.

Les taxes foncières incluent les revenus autonomes municipaux et scolaires qui sont prélevés auprès des propriétaires ou locataires de résidences, en supposant que les taxes foncières sur les immeubles locatifs sont totalement payées par les locataires dans le prix de leur loyer. Les crédits de taxes foncières et de taxes de vente en Ontario ainsi que le remboursement d'impôts fonciers au Québec ont été déduits du montant des taxes foncières et des taxes à la consommation. Le fardeau fiscal global des ménages établi au tableau II.19 n'inclut toutefois pas les diverses taxes fédérales indirectes.

2.3.1.2 Les impôts sur le revenu des particuliers

Le tableau II.16 compare le montant des impôts à payer sur le revenu des particuliers au Québec et en Ontario pour les six ménages types retenus. Il présente également les écarts relatifs et absolus d'impôts à payer. Avant d'analyser les résultats détaillés, certaines conclusions d'ensemble peuvent être tirées. Tout d'abord, bien que la structure de l'impôt des particuliers impose globalement un fardeau fiscal plus lourd au Québec qu'en Ontario, les contribuables à faible revenu sont systématiquement avantagés au Québec, et ce pour toutes les catégories de ménages analysées. Par exemple, dans le cas d'une famille monoparentale avec un enfant et d'un couple avec deux enfants, leur impôt est moins élevé au Québec qu'en Ontario jusqu'à ce que le revenu du ménage atteigne respectivement 24 800 $ et entre 22 600 $ et 28 200 $ selon l'âge des enfants.

Le régime d'imposition québécois, plus progressif que celui de l'Ontario, entraîne une augmentation plus rapide du fardeau fiscal de sorte que, par exemple, le contribuable québécois célibataire, même s'il paie moins d'impôts au Québec jusqu'à concurrence d'un revenu de travail d'environ 13 600 $, paiera près de 500 $ de plus que celui de l'Ontario pour un revenu de 20 000 $, soit un fardeau fiscal 12% plus élevé que le fardeau fiscal de son homologue ontarien. Le fardeau fiscal supplémentaire atteint un maximum de 21% du fardeau fiscal de son homologue ontarien lorsque le revenu est de 40 000 $ et reste à peu près constant pour les classes de revenu plus élevé. En termes absolus, le fardeau fiscal supplémentaire continue toutefois de s'accroître au fur et à mesure que le revenu de travail augmente. Cet écart absolu, qui est de l'ordre de 3 205 $ en faveur du célibataire ontarien au niveau de 50 000 $ de revenu de travail, s'accroît par la suite d'environ 1 000 $ par tranche de 10 000 $ de revenu de travail. Pour un revenu de 75 000 $, l'écart s'établit à 5 632 $, puis atteint 12 885 $ au niveau de 150 000 $.

Afin de simplifier la présentation des résultats détaillés, on peut considérer, en plus de la situation du contribuable célibataire que l'on vient d'évoquer, celles de deux catégories de ménages, soit la famille monoparentale et le couple.

Tableau II.16

Comparaison entre le Québec et l'Ontario des impôts nets des particuliers[1]
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Impôts nets			Indice du fardeau fiscal (Ontario = 100) (%)	Taux moyens d'imposition		Revenu où les impôts nets sont égaux
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario		Ontario (%)	Québec (%)	
1. Célibataire sans personne à charge	10 000	1 260	1 061	−199	84	13	11	13 600
	12 000	1 776	1 683	−92	95	15	14	
	15 000	2 591	2 683	92	104	17	18	
	17 000	3 137	3 377	239	108	18	20	
	20 000	4 004	4 496	492	112	20	22	
	25 000	5 646	6 583	937	117	23	26	
	30 000	7 471	8 845	1 374	118	25	29	
	40 000	11 339	13 667	2 328	121	28	34	
	50 000	15 815	19 020	3 205	120	32	38	
	60 000	20 291	24 503	4 212	121	34	41	
	75 000	27 797	33 429	5 632	120	37	45	
	100 000	40 479	48 529	8 050	120	40	49	
	150 000	65 843	78 729	12 886	120	44	52	
2. Famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans	10 000	−685	−905	−220	68	−7	−9	24 800
	12 000	−371	−623	−252	32	−3	−5	
	15 000	832	191	−641	23	6	1	
	17 000	1 376	776	−600	56	8	5	
	20 000	2 171	1 798	−374	83	11	9	
	25 000	3 592	3 610	19	101	14	14	
	30 000	5 406	5 846	440	108	18	19	
	40 000	9 342	10 664	1 322	114	23	27	
	50 000	13 586	15 769	2 183	116	27	32	
	60 000	18 062	21 196	3 135	117	30	35	
	75 000	25 272	29 840	4 568	118	34	40	
	100 000	37 954	44 940	6 986	118	38	45	
	150 000	63 318	75 140	11 822	119	42	50	
3. Couple sans enfant Un seul revenu de travail	10 000	0	21	21	—	—	—	22 700
	12 000	535	348	−186	65	4	3	
	15 000	1 793	1 238	−555	69	12	8	
	17 000	2 331	1 888	−444	81	14	11	
	20 000	3 155	2 929	−226	93	16	15	
	25 000	4 646	4 859	213	105	19	19	
	30 000	6 372	7 013	641	110	21	23	
	40 000	10 102	11 677	1 575	116	25	29	
	50 000	14 470	16 896	2 426	117	29	34	
	60 000	18 946	22 343	3 397	118	32	37	
	75 000	26 255	31 086	4 830	118	35	41	
	100 000	38 937	46 186	7 248	119	39	46	
	150 000	64 301	76 386	12 084	119	43	51	

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Les impôts nets des particuliers sont le total des impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu prélevés dans chacune des deux provinces ainsi que des primes d'assurance-maladie prélevées sur les particuliers en Ontario, lesquelles sont incluses dans l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec. Les impôts du Québec sont nets de l'allocation de disponibilité du Québec et des allocations familiales du Québec. Les impôts fédéraux sont nets du crédit pour enfants et des allocations familiales fédérales.

Tableau II.16 (suite)

Comparaison entre le Québec et l'Ontario des impôts nets des particuliers[1]
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Impôts nets			Indice du fardeau fiscal (Ontario = 100) (%)	Taux moyens d'imposition		Revenu où les impôts nets sont égaux
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario		Ontario (%)	Québec (%)	
4. Couple avec deux enfants	10 000	−1 370	−1 886	−515	62	−14	−19	28 200
de moins de 6 ans	12 000	−1 370	−1 672	−302	78	−11	−14	
Un seul revenu de travail	15 000	225	824	−1 049	−366	2	−5	
	17 000	752	−182	−934	−24	4	−1	
	20 000	1 576	859	−717	55	8	4	
	25 000	3 053	2 781	−272	91	12	11	
	30 000	4 893	5 056	163	103	16	17	
	40 000	9 112	10 210	1 098	112	23	26	
	50 000	13 456	15 431	1 975	115	27	31	
	60 000	17 932	20 878	2 946	116	30	35	
	75 000	25 198	29 591	4 393	117	34	39	
	100 000	37 880	44 691	6 811	118	38	45	
	150 000	63 244	74 891	11 647	118	42	50	
5. Couple avec deux enfants	10 000	−1 370	−1 386	−15	99	−14	−14	22 600
de 6 à 11 ans	12 000	−1 370	−1 172	198	114	−11	−10	
Un seul revenu de travail	15 000	225	−324	−549	−144	2	−2	
	17 000	752	318	−434	42	4	2	
	20 000	1 576	1 359	−217	86	8	7	
	25 000	3 053	3 281	228	107	12	13	
	30 000	4 893	5 555	662	114	16	19	
	40 000	9 112	10 710	1 598	118	23	27	
	50 000	13 456	15 931	2 475	118	27	32	
	60 000	17 932	21 378	3 446	119	30	36	
	75 000	25 198	30 091	4 893	119	34	40	
	100 000	37 880	45 191	7 311	119	38	45	
	150 000	63 244	75 391	12 147	119	42	50	
6. Couple avec deux enfants	10 000	−1 370	−1 433	−63	95	−14	−14	28 700
de 6 à 11 ans	12 000	−1 370	−1 392	−21	98	−11	−12	
Deux revenus de travail égaux	15 000	−968	−1 203	−235	76	−6	−8	
	18 000	−86	−617	−530	−514	—	−3	
	20 000	231	−187	−418	−81	1	−1	
	25 000	1 479	1 276	−203	86	6	5	
	30 000	2 945	3 033	89	103	10	10	
	40 000	6 201	7 061	860	114	16	18	
	50 000	9 426	11 199	1 773	119	19	22	
	60 000	12 973	15 639	2 666	121	22	26	
	75 000	18 568	22 691	4 123	122	25	30	
	100 000	29 404	35 748	6 344	122	29	36	
	150 000	53 163	64 379	11 216	121	35	43	

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Les impôts nets des particuliers sont le total des impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu prélevés dans chacune des deux provinces ainsi que des primes d'assurance-maladie prélevées sur les particuliers en Ontario, lesquelles sont incluses dans l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec. Les impôts du Québec sont nets de l'allocation de disponibilité du Québec et des allocations familiales du Québec. Les impôts fédéraux sont nets du crédit pour enfants et des allocations familiales fédérales.

Le fardeau fiscal de la famille monoparentale québécoise par rapport à celui de la famille monoparentale ontarienne diffère sensiblement de ce qui a été observé chez le contribuable célibataire. La différence la plus fondamentale a trait au niveau de revenu où l'impôt devient égal sous les deux régimes d'imposition. Alors que le célibataire québécois rejoint le fardeau fiscal du célibataire ontarien à un niveau de revenu de moins de 14 000 $, l'avantage fiscal de la famille monoparentale québécoise est maintenu jusqu'à un niveau de revenu d'environ 25 000 $. La différence est particulièrement significative lorsque le revenu est de 20 000 $. À ce niveau, la famille monoparentale québécoise paie 17% de moins d'impôts que la famille monoparentale ontarienne, alors que le célibataire québécois en paie 12% de plus que son homologue ontarien. Passé ce niveau de 20 000 $, le montant des impôts à payer par la famille monoparentale québécoise s'accroît très rapidement et dépasse de 8% l'impôt qu'elle aurait à payer en Ontario avec un revenu de 30 000 $. Cet écart s'accroît ensuite progressivement, pour atteindre 19% lorsque le revenu est de 150 000 $ et plus. Il faut toutefois reconnaître que la grande majorité des familles monoparentales gagnent moins de 25 000 $ et se trouvent de ce fait avantagées si elles résident au Québec.

La situation fiscale du couple québécois relativement à celle du couple ontarien varie selon que ce couple a des enfants ou non, selon l'âge de ses enfants et selon qu'il possède un ou deux revenus de travail. Les couples québécois sans enfant et n'ayant qu'un revenu de travail sont avantagés sur le plan de l'impôt, tant que leur revenu demeure inférieur au salaire industriel moyen. Pour un revenu de travail de 15 000 $, le couple québécois paie 31% moins d'impôts. Cet avantage est toutefois réduit à 7% lorsque le revenu atteint 20 000 $. Par contre, le couple québécois sans enfant devra supporter un fardeau fiscal supérieur de 10% à celui de son homologue ontarien pour un revenu de 30 000 $, et de 16% à 19% pour des revenus de 40 000 $ et plus. En termes absolus, ce fardeau fiscal supplémentaire est de 641 $ pour un revenu de 30 000 $, de 2 426 $, 4 830 $ et 12 084 $ respectivement pour des revenus de 50 000 $, 75 000 $ et 150 000 $.

Si ce même couple avait deux enfants de moins de six ans, sa situation fiscale comparativement à celle d'un ménage ontarien similaire s'en trouverait améliorée. L'introduction de l'allocation de disponibilité et des allocations familiales du Québec, qui sont des transferts tenant lieu de déductions ou d'exemptions fiscales, a pour effet de réduire le fardeau fiscal des familles québécoises recevant ces transferts. Cette famille québécoise de deux enfants en bas âge et dont un seul conjoint est sur le marché du travail ne paiera, à un niveau de revenu de 15 000 $, aucun impôt au Québec et bénéficiera d'un transfert net de 824 $. La famille ontarienne de même catégorie paiera 225 $ d'impôts, soit 1 049 $ de plus que la famille québécoise. Cet écart favorable sera de 717 $ à un revenu de 20 000 $, et le montant d'impôts à payer sera équivalent lorsque le revenu du ménage atteindra 28 200 $. Par ailleurs, à l'autre extrémité de l'échelle des revenus, ce couple québécois devra débourser 18% de plus que le couple ontarien pour un revenu de l'ordre de 150 000 $, soit un fardeau fiscal supplémentaire de 11 647 $.

Si ce couple cependant avait deux enfants de 6 à 11 ans, l'absence de l'allocation de disponibilité diminuerait ses transferts de 500 $ sous le régime d'imposition québécois, alors que la situation fiscale de la famille ontarienne est la même, que les deux enfants aient moins de 6 ans ou qu'ils soient âgés de 6 à 11 ans. Ainsi, la famille de deux enfants de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail ne paiera, à un niveau de revenu de 15 000 $, aucun impôt au Québec et bénéficiera d'un transfert net de 324 $. La famille ontarienne paiera donc l'équivalent de 549 $ de plus d'impôts que la famille québécoise. Cet écart favorable ne sera plus que de 217 $ à un revenu de 20 000 $, et le montant d'impôts à payer sera équivalent lorsque le revenu du ménage atteindra 22 600 $. Par ailleurs, avec un revenu de 150 000 $, le couple québécois avec deux enfants de 6 à 11 ans aura un fardeau fiscal supplémentaire de 12 147 $, soit 500 $ de plus que le couple québécois avec deux enfants de moins de 6 ans.

Le couple dont le revenu de travail est le même pour chacun des conjoints est évidemment moins taxé que le couple ayant des gains équivalents mais provenant d'un seul revenu de travail, et ce tant dans la fiscalité ontarienne que dans la fiscalité québécoise. Ainsi, au Québec, deux conjoints sans enfant et gagnant chacun 25 000 $ paient 3 730 $ de moins en impôts que le couple sans enfant gagnant 50 000 $ par un seul revenu de travail. Ce montant ne tient pas compte cependant des coûts supplémentaires reliés à l'emploi d'un deuxième conjoint. En outre, la non-taxation de la valeur du travail domestique d'un conjoint, lorsque l'autre conjoint est sur le marché du travail, constitue un autre élément qui vient réduire l'avantage fiscal du couple dont les deux conjoints ont un revenu de travail.

Il faut noter enfin qu'un couple québécois ayant deux enfants de 6 à 11 ans dont le revenu est gagné également par les deux conjoints paie moins d'impôts que son homologue ontarien jusqu'à un niveau de revenu de 28 700 $. Pour les classes supérieures de revenu, il subsiste encore un écart important en faveur du couple ontarien.

Les conclusions que l'on peut dégager de cette analyse comparative des impôts des particuliers au Québec et en Ontario sont donc les suivantes:

— Dans tous les ménages types analysés, les ménages à faible revenu, et dans certains cas ceux à revenu moyen, sont généralement avantagés par la structure d'imposition québécoise, alors qu'inversement les hauts salariés québécois supportent des impôts plus lourds. La progressivité plus forte du régime d'imposition québécois entraîne ce résultat. Toutefois, les niveaux de revenu où les impôts sont égaux entre les deux structures fiscales varient de façon importante selon les différents ménages types qui ont été analysés.

— Les célibataires québécois sans personne à charge représentent, par rapport à leurs homologues ontariens, la catégorie de contribuables la plus désavantagée. Le fardeau fiscal du célibataire québécois rejoint celui de l'Ontarien dès que le revenu de travail dépasse 13 600 $. Pour un revenu de travail de 150 000 $, l'écart du fardeau fiscal est de 12 886 $.

— Par ailleurs, les couples québécois avec de jeunes enfants et ceux avec enfants de tout âge, mais dont les deux conjoints sont sur le marché du travail, bénéficient d'un régime de taxation plus concurrentiel. Pour ces couples, le niveau de revenu où les impôts sont égaux à ceux payés par les couples ontariens se situe autour de 28 000 $ à 29 000 $, ce qui est près du revenu moyen des ménages du Québec.

— Les couples québécois avec enfants de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail sont, par rapport aux ménages ontariens similaires, la deuxième catégorie de contribuables la plus désavantagée. Les allocations familiales ne compensant pas pleinement l'absence d'exemptions pour enfants, le niveau de revenu où les impôts selon la structure d'imposition au Québec sont égaux à ceux selon la structure d'imposition en Ontario est inférieur, dans leur cas, au niveau de revenu où les impôts sont égaux pour les couples sans enfant.

— Les familles monoparentales avec un enfant de moins de 6 ans deviennent davantage taxées au Québec lorsque leur revenu de travail dépasse 24 800 $. Comme la moyenne des revenus de cette catégorie de ménage est inférieure à 20 000 $, la plupart des familles monoparentales du Québec sont moins taxées que celles de l'Ontario.

2.3.1.3 Les taxes à la consommation et les taxes foncières

Le tableau II.17 illustre par tranche de revenu le montant moyen estimé de taxes à la consommation et de taxes foncières payé en 1983 par chacun des ménages types retenus, selon que s'y applique la structure ontarienne ou québécoise de taxation. Les crédits québécois et ontarien de taxes foncières de même que le crédit ontarien de taxes de vente sont déduits du montant de taxes à payer. Les modalités d'application de ces différentes mesures destinées à diminuer le fardeau de ces taxes pour les contribuables à revenu faible et à revenu moyen sont décrites à la section 2.3.2.2.

Le montant des taxes foncières et des taxes à la consommation payées par catégorie de ménages est déterminé par le profil moyen de consommation de chaque catégorie de ménages et, conséquemment, par son revenu et par le nombre de personnes dans le ménage. Ainsi, les célibataires et les familles monoparentales paient, pour un même niveau de revenu, moins de taxes foncières et de taxes à la consommation que le couple avec ou sans enfants. Cette situation s'explique par le fait que les personnes seules occupent des logements moins spacieux et qu'elles consomment forcément moins que les familles avec personnes à charge. À titre d'exemple, le célibataire québécois qui gagne 30 000 $ par année paie en moyenne environ 1 400 $ de taxes foncières et de taxes à la consommation alors que le couple marié ayant deux enfants et gagnant le même revenu en paie près de 1 700 $.

Si on analyse maintenant le fardeau des taxes foncières et des taxes à la consommation d'un ménage québécois comparativement à celui d'un ménage ontarien, les conclusions qui s'en dégagent sont généralement inverses à celles qui ont été observées à l'impôt des particuliers. Ainsi, les ménages québécois paient généralement un montant plus élevé de taxes à la consommation lorsque les revenus du ménage sont inférieurs à 16 000 $. Ce seuil atteint environ 23 000 $ dans le cas du couple ayant deux enfants et dont les deux conjoints sont

Tableau II.17

Comparaison entre le Québec et l'Ontario des taxes à la consommation[1] et des taxes foncières après crédits
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Taxes à la consommation et taxes foncières			Indice du fardeau fiscal (Ontario = 100)
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario	
1. Célibataire sans personne à charge	10 000	649	650	—	100
	12 000	793	758	−35	96
	15 000	1 001	916	−85	92
	17 000	1 119	1 019	−100	91
	20 000	1 283	1 144	−139	89
	25 000	1 474	1 298	−177	88
	30 000	1 633	1 424	−209	87
	40 000	1 883	1 639	−244	87
	50 000	2 032	1 781	−251	88
	60 000	2 159	1 907	−251	88
	75 000	2 491	2 043	−448	82
	100 000	3 087	2 495	−592	81
	150 000	4 251	3 382	−869	80
2. Famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans	10 000	401	480	78	120
	12 000	537	577	40	107
	15 000	718	741	24	103
	17 000	854	851	−2	100
	20 000	1 054	1 005	−49	95
	25 000	1 359	1 237	−122	91
	30 000	1 542	1 381	−162	90
	40 000	1 820	1 628	−193	89
	50 000	2 053	1 811	−241	88
	60 000	2 197	1 972	−226	90
	75 000	2 548	2 125	−423	83
	100 000	3 205	2 624	−581	82
	150 000	4 495	3 604	−891	80
3. Couple sans enfant Un seul revenu de travail	10 000	668	726	58	109
	12 000	869	869	—	100
	15 000	1 082	1 056	−26	98
	17 000	1 232	1 176	−56	95
	20 000	1 464	1 339	−125	91
	25 000	1 843	1 600	−243	87
	30 000	2 113	1 846	−267	87
	40 000	2 470	2 180	−290	88
	50 000	2 756	2 382	−374	86
	60 000	2 968	2 558	−410	86
	75 000	3 530	2 844	−686	81
	100 000	4 418	3 467	−950	78
	150 000	6 166	4 697	−1 469	76

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Les taxes à la consommation comprennent les taxes sur les ventes au détail, les carburants, les tabacs, les repas et l'hôtellerie, les boissons alcooliques et les télécommunications.

Tableau II.17 (suite)

Comparaison entre le Québec et l'Ontario des taxes à la consommation[1] et des taxes foncières après crédits
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Taxes à la consommation et taxes foncières			Indice du fardeau fiscal (Ontario = 100)
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario	
4. Couple avec deux enfants	10 000	780	885	105	113
de moins de 6 ans	12 000	968	1 043	76	108
Un seul revenu de travail	15 000	1 203	1 241	38	103
	17 000	1 376	1 366	−10	99
	20 000	1 621	1 535	−86	95
	25 000	2 002	1 808	−194	90
	30 000	2 319	2 081	−238	90
	40 000	2 722	2 416	−306	89
	50 000	3 077	2 693	−383	88
	60 000	3 400	2 878	−522	85
	75 000	4 060	3 310	−750	82
	100 000	5 107	4 043	−1 064	79
	150 000	7 176	5 493	−1 683	77
5. Couple avec deux enfants	10 000	780	844	64	108
de 6 à 11 ans	12 000	968	1 012	44	105
Un seul revenu de travail	15 000	1 203	1 212	9	101
	17 000	1 376	1 327	−50	96
	20 000	1 621	1 511	−110	93
	25 000	2 002	1 787	−215	89
	30 000	2 319	2 059	−260	89
	40 000	2 722	2 401	−321	88
	50 000	3 077	2 652	−424	86
	60 000	3 400	2 876	−523	85
	75 000	4 060	3 272	−788	81
	100 000	5 107	4 006	−1 102	78
	150 000	7 176	5 458	−1 718	76
6. Couple avec deux enfants	10 000	445	622	177	140
de 6 à 11 ans	12 000	581	757	176	130
Deux revenus de travail égaux	15 000	817	936	119	115
	18 000	1 014	1 111	98	110
	20 000	1 168	1 237	70	106
	25 000	1 562	1 497	−64	96
	30 000	1 830	1 718	−112	94
	40 000	2 308	2 074	−234	90
	50 000	2 708	2 388	−320	88
	60 000	3 109	2 654	−455	85
	75 000	3 898	3 200	−697	82
	100 000	5 065	4 061	−1 004	80
	150 000	7 225	5 601	−1 625	78

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Les taxes à la consommation comprennent les taxes sur les ventes au détail, les carburants, les tabacs, les repas et l'hôtellerie, les boissons alcooliques et les télécommunications.

sur le marché du travail. Passé ces seuils respectifs, ces taxes sont généralement plus lourdes en Ontario. Toutefois, l'écart de fardeau fiscal entre les deux structures reste assez faible en termes absolus. Ainsi, lorsque le revenu de travail d'un couple avec deux enfants de moins de 6 ans est de 50 000 $ et qu'un seul conjoint reçoit un revenu de travail, le fardeau additionnel supporté par le ménage ontarien est respectivement de 383 $ et de 424 $ selon que les enfants ont moins de 6 ans ou entre 6 et 11 ans. Pour un niveau de revenu de 150 000 $, l'écart peut atteindre respectivement 1 683 $ et 1 718 $ en faveur du ménage québécois.

La désagrégation de ces taxes par sources est présentée au tableau II.18 pour le ménage avec deux enfants en bas âge disposant d'un seul revenu[8]. Ce tableau indique que le fardeau des taxes foncières et des taxes à la consommation du couple avec deux enfants en bas âge devient plus élevé en Ontario dès que le revenu du couple dépasse 17 000 $. Les taxes foncières sont toutefois plus élevées en Ontario pour toutes les tranches de revenu. Cette situation s'explique par le fait qu'en Ontario une partie substantielle des dépenses des commissions scolaires est financée par la taxation foncière, alors qu'au Québec la quasi-totalité des dépenses d'éducation est financée par le gouvernement du Québec depuis l'instauration de la réforme de la fiscalité municipale en 1980.

Quant aux taxes à la consommation, elles sont plus lourdes au Québec qu'en Ontario pour les contribuables à revenu faible et à revenu moyen tandis qu'elles sont moins élevées pour les contribuables à haut revenu. C'est la structure québécoise de la taxe de vente et de la taxe sur les carburants, plus lourde à supporter pour les ménages à faible revenu, qui entraîne ce résultat. On reviendra sur cette question dans la section qui traite de la progressivité du régime de taxation.

2.3.1.4 Le fardeau fiscal global des impôts et des taxes

Une analyse comparative du fardeau fiscal des ménages ne saurait être complète sans un examen de la situation financière de ces ménages une fois qu'ils auront payé les différents impôts et taxes auxquels ils sont assujettis. La présente section vise donc à déterminer, pour les six ménages types retenus, la portion de leur revenu de travail qui pourra être affectée à la consommation immédiate ou à l'épargne du ménage une fois que les impôts et les taxes auront été acquittés. Cette analyse tient compte du fardeau fiscal global auquel est assujetti le contribuable, c'est-à-dire les impôts sur le revenu et les contributions au financement des programmes de santé lorsqu'ils sont applicables, les contributions obligatoires à l'assurance-chômage et au régime public de rentes, les différentes taxes à la consommation et les taxes foncières; cependant, cette analyse du fardeau fiscal au Québec ne tient pas compte de l'impact du régime d'épargne-actions du Québec (R.E.A.). L'ensemble des transferts assimilables à l'impôt de même que les crédits de taxes foncières ou de taxe de vente ont également été pris en compte dans le calcul du fardeau fiscal global des ménages.

Le sommaire des résultats obtenus se trouve au tableau II.19 et aux graphiques II.2. Ces résultats feront l'objet de commentaires assez brefs, puisque le fardeau fiscal global est déterminé dans une large mesure par le niveau des impôts sur le revenu des particuliers, qui a déjà fait l'objet d'une analyse détaillée.

Les contribuables québécois à faible revenu paient généralement moins d'impôts sur le revenu qu'en Ontario, mais ils paient par contre plus de taxes à la consommation et de taxes foncières. L'avantage que le contribuable québécois à faible revenu possède globalement est donc inférieur à celui qui a été observé à l'égard des seuls impôts sur le revenu. À l'inverse, le contribuable québécois à revenu élevé paie plus d'impôts sur le revenu, mais moins de taxes à la consommation et de taxes foncières que le contribuable ontarien. Le résultat net est que l'écart favorable au contribuable ontarien sur le plan de l'impôt sur le revenu est légèrement réduit par la prise en compte des taxes foncières et des taxes à la consommation.

8. Ce ménage type représente, parmi ceux qui sont étudiés, la catégorie de ménages la plus répandue au Québec.

Tableau II.18

Comparaison entre le Québec et l'Ontario
Couple âgé entre 30 et 64 ans avec 2 enfants de moins de 6 ans
Taxes à la consommation et taxes foncières
Année d'imposition 1983

Revenu du ménage	Taxes à la consommation								Taxes foncières			Taxes nettes totales
	Ventes et télécommunications	Carburants[1]	Tabacs	Repas et hôtellerie	Boissons alcooliques	Total	Crédit	Taxes nettes	Taxes foncières	Crédit	Taxes nettes	
Structure de taxation du Québec												
(en dollars)												
10 000	199	142	134	14	62	552	—	552	552	−219	333	885
12 000	234	156	143	18	74	624	—	624	635	−216	419	1 043
15 000	275	172	153	22	88	709	—	709	733	−201	532	1 241
17 000	301	181	158	25	97	762	—	762	794	−190	604	1 366
20 000	336	192	164	28	109	829	—	829	873	−167	706	1 535
25 000	392	209	171	34	129	936	—	936	1 000	−128	872	1 808
30 000	438	222	176	39	145	1 019	—	1 019	1 100	−38	1 062	2 081
40 000	513	241	181	47	171	1 153	—	1 153	1 263	—	1 263	2 416
50 000	583	258	186	55	196	1 278	—	1 278	1 416	—	1 416	2 693
60 000	633	267	186	60	213	1 359	—	1 359	1 519	—	1 519	2 878
75 000	740	297	197	72	250	1 555	—	1 555	1 755	—	1 755	3 310
100 000	920	348	217	91	313	1 889	—	1 889	2 154	—	2 154	4 043
150 000	1 280	446	253	129	439	2 547	—	2 547	2 946	—	2 946	5 493
Structure de taxation de l'Ontario												
(en dollars)												
10 000	177	94	151	14	76	511	−85	426	593	−239	354	780
12 000	221	105	163	17	94	601	−85	516	702	−250	452	968
15 000	249	111	170	20	106	656	−55	601	768	−166	602	1 203
17 000	283	119	177	23	120	721	−46	675	846	−145	702	1 376
20 000	331	128	186	27	140	811	−34	777	953	−110	843	1 621
25 000	408	141	195	34	170	948	−13	934	1 114	−46	1 068	2 002
30 000	476	151	202	40	197	1 066	—	1 066	1 253	—	1 253	2 319
40 000	586	166	209	49	241	1 251	—	1 251	1 471	—	1 471	2 722
50 000	685	179	213	58	279	1 414	—	1 414	1 663	—	1 663	3 077
60 000	775	190	217	65	315	1 562	—	1 562	1 838	—	1 838	3 400
75 000	949	217	235	80	384	1 865	—	1 865	2 195	—	2 195	4 060
100 000	1 227	259	262	104	493	2 346	—	2 346	2 761	—	2 761	5 107
150 000	1 779	342	312	152	712	3 296	—	3 296	3 880	—	3 880	7 176
Indice (Ontario = 100)												
10 000	113	151	89	107	82	108	—	130	93	108	94	114
12 000	106	149	88	103	78	104	—	121	90	114	93	108
15 000	110	154	90	110	83	108	—	118	95	79	88	103
17 000	106	153	89	108	81	106	—	113	94	69	86	99
20 000	101	150	88	104	78	102	—	107	92	48	84	95
25 000	96	149	88	101	76	99	—	100	90	78	82	90
30 000	92	147	87	99	73	96	—	96	88	—	85	90
40 000	87	145	87	96	71	92	—	92	86	—	86	89
50 000	85	144	87	95	70	90	—	90	85	—	85	88
60 000	82	141	85	92	68	87	—	87	83	—	83	85
75 000	78	137	84	89	65	83	—	83	80	—	80	82
100 000	75	134	82	87	64	81	—	81	78	—	78	79
150 000	72	131	81	85	62	77	—	77	76	—	76	77

Note : Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments. Les structures québécoise et ontarienne de l'impôt sur le revenu affectent ces résultats puisque le niveau de consommation est fonction du revenu disponible. Ainsi, un revenu disponible plus élevé au Québec qu'en Ontario pour les faibles revenus entraîne une consommation plus élevée d'un même bien, donc un fardeau fiscal plus élevé au titre des taxes à la consommation. C'est le cas inverse pour les contribuables à haut revenu dont le revenu disponible est plus faible dans le régime d'imposition québécois.

1. Le montant de la taxe sur les carburants tient compte de la réduction du taux de la taxe de 40% à 30% en vigueur depuis le 16 novembre 1983.

Tableau II.19

Comparaison entre le Québec et l'Ontario du fardeau fiscal global[1] des impôts et des taxes
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Fardeau global des impôts et des taxes			Indice du fardeau fiscal	Taux moyen du fardeau global des impôts et des taxes		Revenu où le fardeau fiscal est identique
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario	(Ontario = 100) (excluant le R.E.A.)	Ontario (%)	Québec excluant le R.E.A. (%)	
1. Célibataire sans personne à charge	10 000	2 286	2 088	− 198	91	23	21	14 900
	12 000	3 028	2 901	− 128	96	25	24	
	15 000	4 174	4 181	7	100	28	28	
	17 000	4 921	5 060	139	103	29	30	
	20 000	6 048	6 401	353	106	30	32	
	25 000	7 881	8 641	760	110	32	35	
	30 000	9 865	11 030	1 165	112	33	37	
	40 000	13 983	16 067	2 084	115	35	40	
	50 000	18 608	21 561	2 953	116	37	43	
	60 000	23 210	27 171	3 961	117	39	45	
	75 000	31 049	36 233	5 184	117	41	48	
	100 000	44 327	51 785	7 458	117	44	52	
	150 000	70 855	82 872	12 017	117	47	55	
2. Famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans	10 000	94	− 48	− 142	− 51	1	—	26 400
	12 000	626	414	− 212	66	5	3	
	15 000	2 133	1 515	− 617	71	14	10	
	17 000	2 895	2 292	− 603	79	17	13	
	20 000	3 986	3 564	− 422	89	20	18	
	25 000	5 712	5 608	− 103	98	23	22	
	30 000	7 709	7 987	278	104	26	27	
	40 000	11 923	13 052	1 129	109	30	33	
	50 000	16 399	18 341	1 942	112	33	37	
	60 000	21 020	23 929	2 909	114	35	40	
	75 000	28 582	32 726	4 145	114	38	44	
	100 000	41 921	48 326	6 405	115	42	48	
	150 000	68 574	79 505	10 931	116	46	53	
3. Couple sans enfant Un seul revenu de travail	10 000	1 046	1 124	79	108	10	11	25 500
	12 000	1 863	1 678	− 185	90	16	14	
	15 000	3 457	2 877	− 580	83	23	19	
	17 000	4 428	3 728	− 500	88	25	22	
	20 000	5 380	5 029	− 351	93	27	25	
	25 000	7 250	7 220	− 30	100	29	29	
	30 000	9 246	9 620	374	104	31	32	
	40 000	13 334	14 619	1 285	110	33	37	
	50 000	17 987	20 039	2 052	111	36	40	
	60 000	22 675	25 662	2 987	113	38	43	
	75 000	30 546	34 691	4 145	114	41	46	
	100 000	44 116	50 414	6 298	114	44	50	
	150 000	71 228	81 843	10 615	115	47	55	

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Le fardeau fiscal global est la somme des impôts sur le revenu fédéral et provincial, de la contribution à l'assurance-maladie en Ontario, des taxes foncières et des taxes à la consommation nettes des crédits ainsi que des contributions obligatoires au R.P.C./R.R.Q. et à l'assurance-chômage payée par le ménage moins les transferts suivants: les allocations familiales fédérales et du Québec, le crédit fédéral pour enfants et l'allocation de disponibilité du Québec lorsqu'elle est plus avantageuse pour le ménage que la déduction pour frais de garde.

Tableau II.19 (suite)

Comparaison entre le Québec et l'Ontario du fardeau fiscal global[1] des impôts et des taxes
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Fardeau global des impôts et des taxes			Indice du fardeau fiscal	Taux moyen du fardeau global des impôts et des taxes		Revenu où le fardeau fiscal est identique
		Ontario	Québec	Écart Québec-Ontario	(Ontario = 100) (excluant le R.E.A.)	Ontario (%)	Québec excluant le R.E.A. (%)	
4. Couple avec deux enfants de moins de 6 ans	10 000	−213	−623	−410	−92	—	—	30 900
Un seul revenu de travail	12 000	57	−169	−226	−297	—	—	
	15 000	2 010	1 000	−1 011	50	13	7	
	17 000	2 793	1 849	−944	66	16	11	
	20 000	3 957	3 155	−802	80	20	16	
	25 000	5 816	5 349	−467	92	23	21	
	30 000	7 973	7 897	−76	99	27	26	
	40 000	12 595	13 387	792	106	31	33	
	50 000	17 294	18 885	1 591	109	35	38	
	60 000	22 093	24 517	2 424	111	37	41	
	75 000	30 019	33 662	3 643	112	40	45	
	100 000	43 748	49 495	5 747	113	44	49	
	150 000	71 181	81 145	9 964	114	47	54	
5. Couple avec deux enfants de 6 à 11 ans	10 000	−213	−164	49	123	—	—	24 800
Un seul revenu de travail	12 000	57	299	242	525	—	2	
	15 000	2 010	1 471	−540	73	13	10	
	18 000	3 184	2 755	−428	87	18	15	
	20 000	3 957	3 631	−326	92	20	18	
	25 000	5 816	5 829	13	100	23	23	
	30 000	7 973	8 375	402	105	27	28	
	40 000	12 595	13 872	1 277	110	31	35	
	50 000	17 294	19 344	2 050	112	35	39	
	60 000	22 093	25 015	2 922	113	37	42	
	75 000	30 019	34 124	4 105	114	40	45	
	100 000	43 748	49 957	6 209	114	44	50	
	150 000	71 181	81 610	10 429	115	47	54	
6. Couple avec deux enfants de 6 à 11 ans	10 000	−581	−466	114	115	—	—	30 800
Deux revenus de travail égaux	12 000	−362	−208	155	143	—	—	
	15 000	399	283	−116	71	3	2	
	18 000	1 601	1 168	−433	73	9	6	
	20 000	2 153	1 806	−348	84	11	9	
	25 000	4 001	3 733	−268	93	16	15	
	30 000	5 940	5 917	−23	100	20	20	
	40 000	10 031	10 656	626	106	25	27	
	50 000	13 656	15 109	1 453	111	27	30	
	60 000	17 604	19 815	2 211	113	29	33	
	75 000	23 988	27 413	3 425	114	32	37	
	100 000	35 991	41 331	5 340	115	36	41	
	150 000	61 910	71 501	9 591	115	41	48	

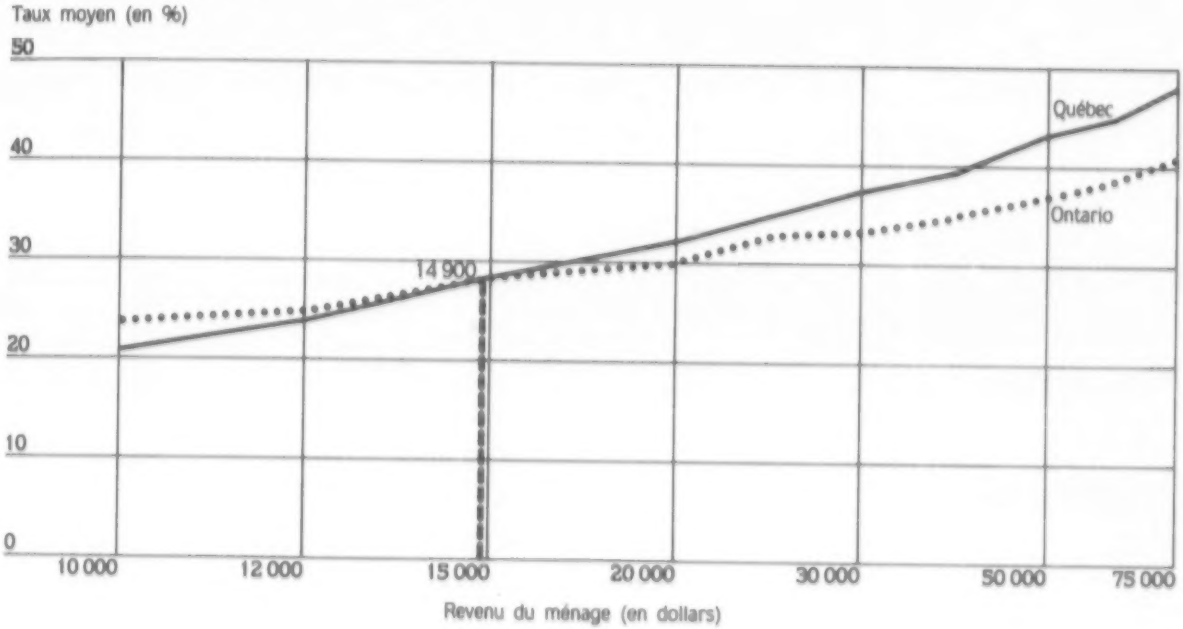
Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Le fardeau fiscal global est la somme des impôts sur le revenu fédéral et provincial, de la contribution à l'assurance-maladie en Ontario, des taxes foncières et des taxes à la consommation nettes des crédits ainsi que des contributions obligatoires au R.P.C./R.R.Q. et à l'assurance-chômage payée par le ménage moins les transferts suivants: les allocations familiales fédérales et du Québec, le crédit fédéral pour enfants et l'allocation de disponibilité du Québec lorsqu'elle est plus avantageuse pour le ménage que la déduction pour frais de garde.

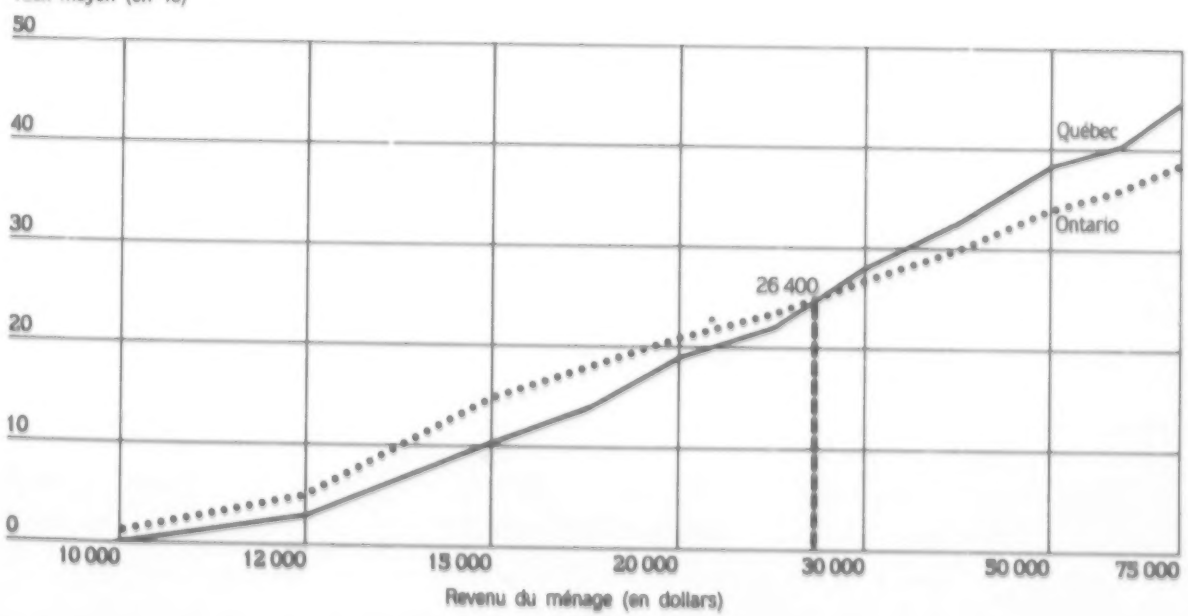
Graphique II.2

Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu de ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

A) Célibataire sans personne à charge



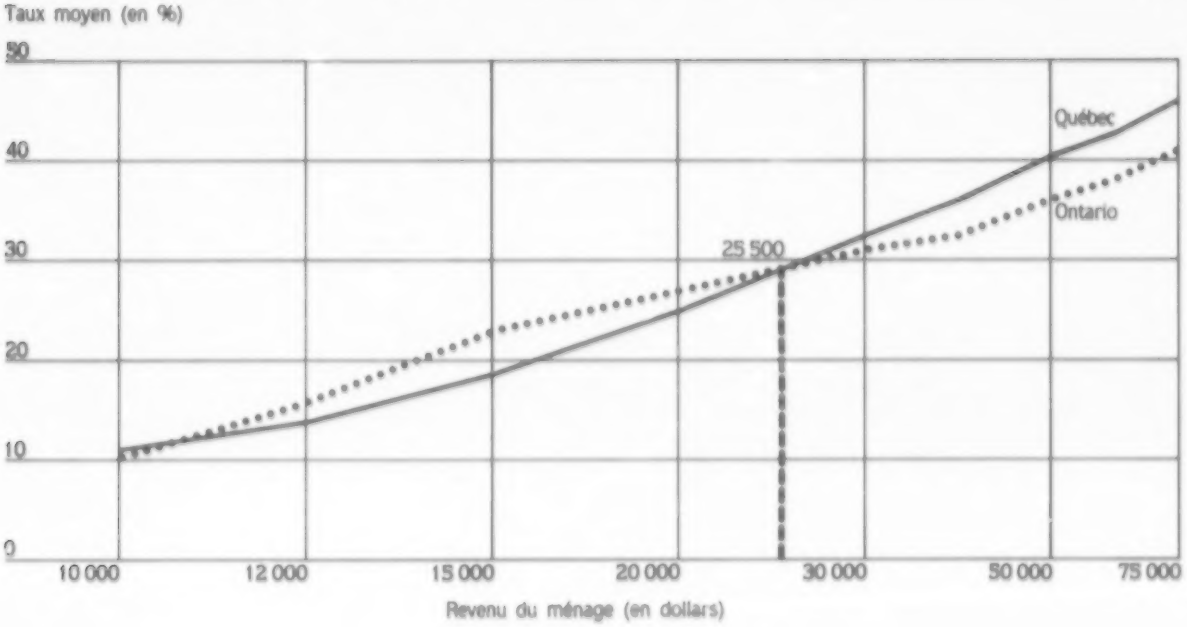
B) Monoparentale. Un enfant de moins de 6 ans



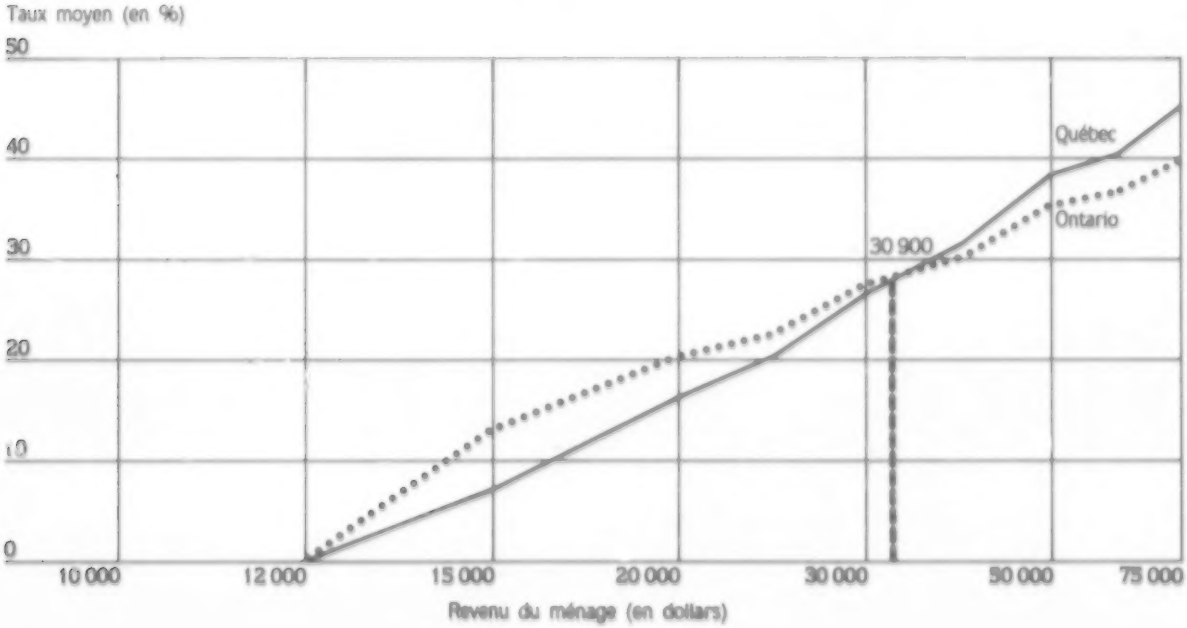
Note: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique II.2 (suite)

C) Couple sans enfant. Un revenu de travail



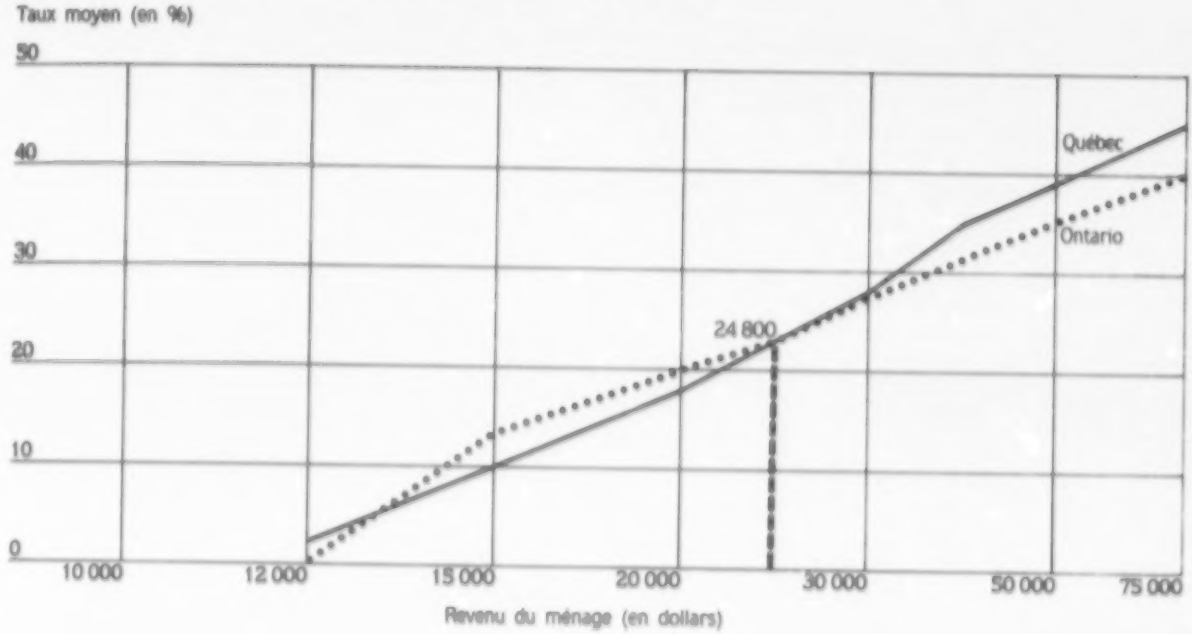
D) Couple, 2 enfants de moins de 6 ans. Un revenu de travail



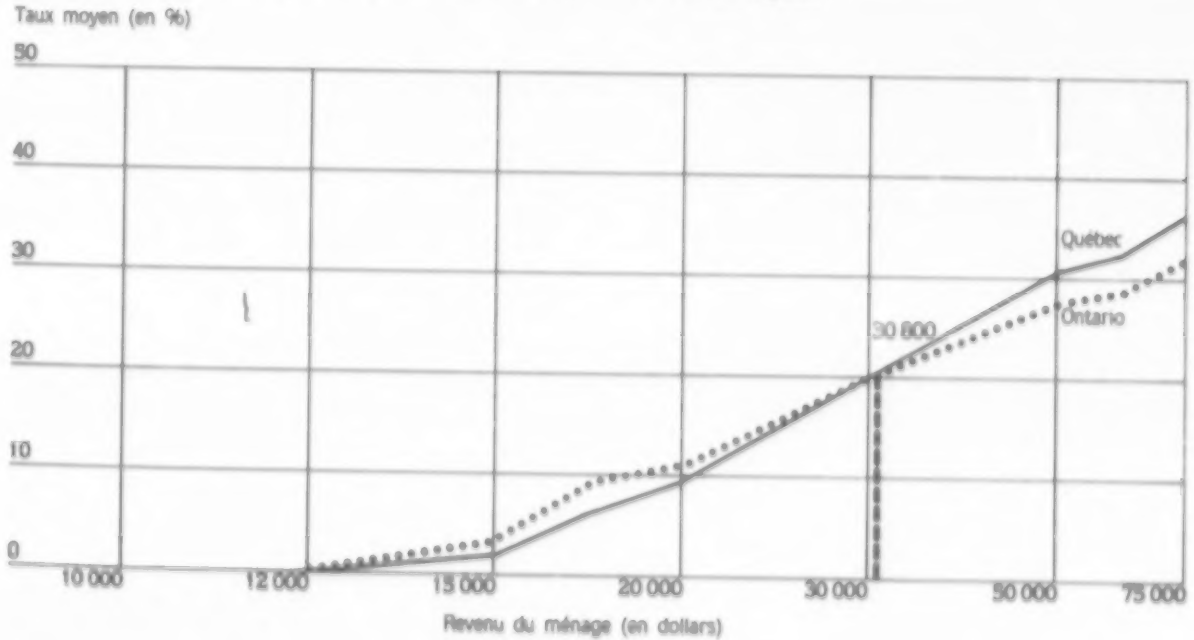
Note: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique II.2 (suite)

E) Couple, 2 enfants de 6 à 11 ans. Un revenu de travail



F) Couple, 2 enfants de 6 à 11 ans. Deux revenus de travail égaux



Nota: Les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Les conclusions qui ont été tirées au sujet des impôts sur le revenu ne sont donc pas infirmées lorsque l'ensemble des impôts et des taxes sont pris en compte. Ainsi, le célibataire québécois est nettement moins avantagé que les autres catégories de contribuables québécois peuvent l'être comparativement aux contribuables ontariens. Le fardeau fiscal global du célibataire québécois devient supérieur à celui de son homologue ontarien dès que son revenu dépasse 14 900 $. Le niveau de revenu où le fardeau fiscal est égal sous les deux structures fiscales est d'environ 25 000 $ pour les couples avec deux enfants de 6 à 11 ans, d'environ 26 000 $ pour les familles monoparentales et pour les couples sans enfant, et de 31 000 $ pour les couples avec enfants de moins de 6 ans et pour les couples avec enfants dont les deux conjoints sont sur le marché du travail.

Pour un revenu brut de 30 000 $, le célibataire québécois paye en impôts et en taxes 1 165 $ de plus que le célibataire ontarien, tandis que les couples québécois avec deux enfants ont sensiblement le même fardeau fiscal que les ménages ontariens similaires, à l'exception des couples avec enfants de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail. Pour ce même revenu brut de 30 000 $, le fardeau fiscal global des familles monoparentales, des couples sans enfant et des couples avec enfants de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail est supérieur respectivement de 278 $, de 374 $ et de 402 $ à celui des ménages ontariens.

Par ailleurs, le célibataire québécois gagnant 150 000 $ par an dispose d'environ 12 000 $ de moins que le célibataire ontarien. Cet écart de fardeau fiscal est d'environ 10 900 $ pour les familles monoparentales, de 10 600 $ pour les couples sans enfant, de 10 400 $ pour les couples avec deux enfants de 6 à 11 ans et un seul conjoint sur le marché du travail et de moins de 10 000 $ pour les couples mariés avec deux enfants en bas âge, et les couples avec enfants dont les deux conjoints sont sur le marché du travail.

2.3.1.5 L'imposition des contribuables à haut revenu au Québec

— Une rétrospective historique

Le fardeau fiscal supplémentaire des contribuables québécois à haut revenu n'a pas toujours été aussi élevé. C'est ce que démontrent les tableaux II.20 et II.21.

En 1977, le contribuable célibataire du Québec gagnant l'équivalent de 150 000 $ en dollars de 1983 (soit à l'époque 94 581 $) payait 5 754 $ de plus en impôts que son homologue ontarien. Il en paye aujourd'hui 12 886 $ avant R.E.A. et 10 133 $ après R.E.A. (tableau II.20). Divers facteurs ont amené cet élargissement de l'écart entre la taxation québécoise et la taxation ontarienne. Le plus important provient de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers de 1978 qui avait pour but de rendre le régime d'imposition plus progressif et qui a ajouté 5 110 $ au fardeau fiscal du contribuable considéré. L'année suivante, cependant, l'introduction par le Québec du régime d'épargne-actions venait retrancher 2 753 $ de ce montant pour le contribuable qui investissait dans le régime le montant moyen investi par les contribuables de sa classe de revenu.

De 1978 à 1983, différentes mesures sont venues à tour de rôle modifier l'écart de fardeau fiscal entre les contribuables à revenu élevé du Québec et de l'Ontario. Dans un premier temps, l'impact de l'indexation partielle adoptée par le Québec a fait augmenter l'écart Québec-Ontario de 1 352 $ pour ce même célibataire gagnant 150 000 $. L'effet, en 1983, de la non-harmonisation du Québec à la réduction des taux marginaux présentés dans le budget MacEachen a été d'accentuer de nouveau l'écart de 2 775 $. Par contre, au cours de la période 1978 à 1983, l'Ontario a aussi augmenté ses impôts, et ce en haussant son taux d'imposition ou en ayant un impôt fédéral de base non complètement indexé comme en 1983, ce qui a permis de rétrécir l'écart accumulé de 2 105 $ dans le cas qui nous intéresse.

Aux niveaux de revenus de 50 000 $, 75 000 $ et 100 000 $, les mêmes facteurs ont joué, mais de façon moindre. On note aussi que c'est à partir de 75 000 $ que l'écart s'est accru de façon sensible de 1977 à 1983 (844 $ pour le couple et 1 210 $ pour le célibataire); à 100 000 $, l'accroissement de l'écart est de 1 378 $ et de 1 774 $ respectivement, toujours pour l'année 1983. À 150 000 $, l'augmentation devient vraiment importante, soit de 3 953 $ pour le contribuable marié et de 4 379 $ pour le contribuable célibataire.

L'évolution du fardeau fiscal supplémentaire des contribuables à haut revenu du Québec découle en partie de la variation des taux marginaux au Québec et en Ontario. En 1981, l'écart des taux marginaux maxima entre les deux provinces, après avoir été de 7 unités de pourcentage au moment de la réforme de 1978, aurait été réduit à 4,3 unités,

n'eût été du budget MacEachen, et cela sans tenir compte de l'impact du R.E.A. (tableau II.21). Par suite du budget MacEachen, le Québec n'a pas réduit ses taux d'imposition comme ont dû le faire les autres provinces dont le régime d'imposition est lié à « l'impôt fédéral de base » en vertu des accords de perception fiscale. L'écart des taux marginaux maxima entre le Québec et l'Ontario est donc passé à 10 unités de pourcentage en 1982. Il est maintenant de 9,7 unités.

On voit donc que la participation des contribuables à revenu élevé au financement de l'État s'est accrue plus vite au Québec qu'en Ontario, et il en découle que le problème du caractère concurrentiel de la fiscalité québécoise chez ces contribuables est devenu plus aigu et exige des mesures réduisant les taux marginaux.

— L'impact du régime d'épargne-actions du Québec (R.E.A.)

Depuis 1979, un contribuable québécois peut réduire ses impôts à payer en participant au R.E.A. Cette déduction peut réduire substantiellement l'écart de fardeau fiscal entre les contribuables du Québec et ceux de l'Ontario et, de façon particulière, chez les contribuables à revenu élevé. Quant à l'impact global du R.E.A., il dépend évidemment du degré d'utilisation qu'en font les contribuables québécois.

À cet égard, il va de soi que le taux de participation au R.E.A. n'est pas très élevé chez les contribuables à faible revenu et qu'il a tendance à s'accroître avec le revenu. En 1981, le taux d'utilisation n'atteignait 10% que pour les contribuables dont le revenu

Tableau II.20

Évolution du fardeau fiscal des contribuables à haut revenu par rapport à l'Ontario
Impôt sur le revenu
(en dollars)[1]

	50 000 $	75 000 $	100 000 $	150 000 $
Contribuable célibataire				
1. Écart Québec-Ontario en 1977	1 917	2 864	3 800	5 754
2. Impact de la réforme de 1978 au Québec	431	1 407	2 644	5 110
3. Introduction du R.E.A. en 1979 (impact moyen)	−990	−1 558	−2 476	−2 753
• Total partiel	1 358	2 713	3 968	8 111
4. Impact de l'indexation partielle au Québec[2]	941	1 495	1 747	1 352
5. Impact des augmentations d'impôt intervenues en Ontario[3]	−411	−790	−1 183	−2 105
6. Impact du budget MacEachen	327	656	1 042	2 775
7. Écart Québec-Ontario en 1983 (incluant R.E.A.)	2 215	4 074	5 574	10 133
Contribuable marié sans enfant				
1. Écart Québec-Ontario en 1977	1 500	2 466	3 440	5 426
2. Impact de la réforme de 1978 au Québec	2	906	2 074	4 541
3. Introduction du R.E.A. en 1979 (impact moyen)	−949	−1 520	−2 430	−2 705
• Total partiel	553	1 852	3 084	7 262
4. Impact de l'indexation partielle au Québec[2]	1 000	1 558	1 941	1 485
5. Impact des augmentations d'impôt intervenues en Ontario[3]	−360	−723	−1 148	−1 947
6. Impact du budget MacEachen	284	613	941	2 579
7. Écart Québec-Ontario en 1983 (incluant R.E.A.)	1 477	3 310	4 818	9 379

1. Toutes les données sont évaluées en dollars de 1983, afin de pouvoir isoler l'impact de l'indexation partielle. Les primes d'assurance-maladie de l'Ontario sont incluses.
2. Cette donnée associe la réduction d'impôt à une indexation des tables d'imposition. Elle provient de la hausse du taux moyen d'imposition pour un même salaire réel.
3. Cette donnée inclut l'impact différent des budgets fédéraux au Québec et en Ontario.

était supérieur à 50 000 $. Cette situation s'explique évidemment par le fait que le R.E.A. représente un incitatif financier beaucoup moins intéressant pour les contribuables à revenu faible et à revenu moyen, dont les taux marginaux de taxation sont plus faibles.

À cela s'ajoute le manque d'information concernant le régime et la méconnaissance du marché boursier chez de nombreux contribuables qui considèrent trop risqué ce genre de placement. Il faut aussi ajouter les frais de courtage et de financement qui peuvent également désinciter de nombreux contribuables à investir dans un R.E.A.

Le tableau II.22 illustre par tranche de revenus l'impact du R.E.A. sur le fardeau fiscal d'un ménage. Les résultats obtenus sont les suivants: lorsqu'on attribue à un contribuable la déduction moyenne réclamée en 1981 par les contribuables gagnant un même revenu, l'indice de fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario est réduit en moyenne de cinq unités. En chiffres absolus, la réduction d'impôts pour un couple ayant deux enfants en bas âge ou deux enfants de 6 à 11 ans et un seul revenu de travail sera d'environ 940 $ pour un revenu de 50 000 $, et de 2 400 $ pour un revenu de 100 000 $. Un investissement au R.E.A. de 3 500 $ a été nécessaire dans le premier cas, et un de 8 100 $ dans le second. Les résultats sont similaires, à quelques dollars près, pour les autres ménages types. Il importe enfin de noter que les niveaux de contribution cités dans les cas précédents sont loin de la limite permise par le régime, soit 20% du revenu total jusqu'à un maximum de 15 000 $ moins les montants investis dans des régimes de retraites (RER et REER) et dans un régime enregistré d'épargne-logement (REEL). Une utilisation maximale du R.E.A. pourrait amener une réduction encore plus substantielle de l'écart de fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario chez les contribuables à revenu élevé.

Tableau II.21

Évolution comparative des taux marginaux maximum sur le revenu des particuliers
Québec — Ontario
1976 à 1983
(en pourcentage du revenu imposable)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982		1983
							Avant budget MacEachen	Après budget MacEachen	
Québec									
Provincial	28,0	28,0	33,0	33,0	32,5	32,0	32,0	32,0	32,0
Fédéral	35,7	35,9	35,9	35,9	35,9	35,9	35,9	28,4	28,4
Total	63,7	63,9	68,9	68,9	68,4	67,9	67,9	60,4	60,4
Ontario									
Provincial	14,3	18,9	18,9	18,9	18,9	19,8	20,6	16,3	16,7
Fédéral	47,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	43,0	34,0	34,0
Total	61,3	61,9	61,9	61,9	61,9	62,8	63,6	50,3	50,7
Écart Québec — Ontario									
Provincial	13,7	9,1	14,1	14,1	13,6	12,2	11,4	15,7	15,3
Fédéral	(11,3)	(7,1)	(7,1)	(7,1)	(7,1)	(7,1)	(7,1)	(5,6)	(5,6)
Total	2,4	2,0	7,0	7,0	6,5	5,1	4,3	10,1	9,7

Tableau II.22

Impact du régime d'épargne-actions du Québec (R.E.A.) sur l'écart du fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	Revenu du ménage	Écart du fardeau fiscal Québec-Ontario	Participation au R.E.A.		Écart du fardeau fiscal Québec-Ontario	Indice de fardeau fiscal (Ontario = 100)	
		sans R.E.A.	Placement moyen[1]	Impact sur l'impôt à payer	avec R.E.A.	sans R.E.A.	avec R.E.A. moyen
1. Célibataire sans personne à charge	50 000	2 953	3 500	−990	1 963	116	111
	60 000	3 961	4 400	−1 317	2 644	117	111
	75 000	5 184	5 100	−1 558	3 626	117	112
	100 000	7 458	8 100	−2 476	4 982	117	111
	150 000	12 017	9 000	−2 753	9 263	117	113
2. Famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans	50 000	1 942	3 500	−932	1 010	112	106
	60 000	2 909	4 400	−1 277	1 632	114	108
	75 000	4 145	5 100	−1 522	2 624	114	109
	100 000	6 405	8 100	−2 463	3 941	115	109
	150 000	10 931	9 000	−2 740	8 191	116	112
3. Couple sans enfant Un seul revenu de travail	50 000	2 052	3 500	−949	1 103	111	106
	60 000	2 987	4 400	−1 302	1 685	113	107
	75 000	4 145	5 100	−1 520	2 625	114	109
	100 000	6 298	8 100	−2 430	3 868	114	109
	150 000	10 615	9 000	−2 705	7 910	115	111
4. Couple avec deux enfants de moins de 6 ans Un seul revenu de travail	50 000	1 591	3 500	−939	652	109	104
	60 000	2 424	4 400	−1 251	1 173	111	105
	75 000	3 643	5 100	−1 503	2 140	112	107
	100 000	5 747	8 100	−2 403	3 345	113	108
	150 000	9 964	9 000	−2 672	7 292	114	110
5. Couple avec deux enfants de 6 à 11 ans Un seul revenu de travail	50 000	2 050	3 500	−938	1 112	112	106
	60 000	2 922	4 400	−1 287	1 635	113	107
	75 000	4 105	5 100	−1 501	2 604	114	109
	100 000	6 209	8 100	−2 400	3 809	114	109
	150 000	10 429	9 000	−2 672	7 757	115	111
6. Couple avec deux enfants de 6 à 11 ans Deux revenus de travail égaux	50 000	1 453	3 200	−690	763	111	106
	60 000	2 211	3 800	−922	1 289	113	107
	75 000	3 425	5 400	−1 333	2 092	114	109
	100 000	5 340	7 000	−1 888	3 452	115	110
	150 000	9 591	10 200	−3 029	6 562	115	111

1. Placement moyen estimé pour l'année 1983 basé sur le placement moyen observé pour l'ensemble des contribuables ayant participé au R.E.A. en 1981.

2.3.1.6 La situation des personnes âgées de 65 ans ou plus

Lorsqu'un particulier atteint l'âge de 65 ans, l'univers de la taxation et des transferts est assez différent de celui qu'il a connu jusque-là. Comme on l'a vu précédemment, le régime de taxation lui accorde une exemption particulière en raison d'âge pour lui et son conjoint, et n'assujettit pas ses premiers 1 000 $ de revenu tiré d'un régime privé de pension, ni ses premiers 1 000 $ d'intérêts et de dividendes. De plus, ces déductions ou exemptions sont transférables entre conjoints lorsqu'un des conjoints n'a pas un revenu assez élevé pour les utiliser. Enfin, un tel particulier reçoit du gouvernement fédéral la pension universelle de la Sécurité de la vieillesse et il peut retirer des prestations du Régime de rentes du Québec s'il y a contribué auparavant.

Cette section sur le fardeau fiscal des personnes âgées présente, dans un premier temps, l'impact fiscal du passage de 64 à 65 ans pour un contribuable qui demeure sur le marché du travail (tableau II-23). Par la suite, une comparaison du revenu disponible selon le niveau du revenu de pension et de placement sera effectuée selon les structures québécoise et ontarienne de taxation.

Compte tenu des préférences fiscales déjà mentionnées, le **seuil d'imposition nulle** des contribuables mariés passe de 9 545 $ pour ceux de moins de 65 ans à 14 460 $ pour ceux de 65 ans ou plus qui n'ont aucun régime privé de pension. Cet écart de 4 915 $ est augmenté de 1 000 $ si le contribuable retire dans l'année 1 000 $ ou plus d'un fonds privé de pension, car il peut profiter de la déduction des premiers 1 000 $ de revenu de retraite.

Par ailleurs, si ce contribuable marié a travaillé au cours de sa vie pour un revenu équivalant au salaire industriel moyen, il pourra retirer une prestation du Régime de rentes du Québec de 4 142 $ en plus de recevoir, de même que son conjoint, une pension universelle de la Sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral de 3 066 $ par conjoint, soit 10 274 $ de revenu de pension publique pour le ménage.

Si, en atteignant 65 ans, ce même contribuable décidait de demeurer sur le marché du travail et continuait de recevoir son salaire de 21 500 $, il verrait donc son revenu net du fardeau fiscal global passer de 15 824 $ à 24 226 $ (tableau II.24); ainsi, malgré la hausse de plus de 10 000 $ de son revenu total entre 64 et 65 ans, le fardeau de ses impôts et de ses taxes diminuerait de 26% à 24% de son revenu total (tableau II.24). S'il réduisait son temps passé au travail de façon à conserver le même revenu total de 21 500 $, les impôts et les taxes qu'il paierait aux gouvernements fédéral et québécois passeraient de 5 676 $ à 3 159 $, soit une diminution de 45% par rapport au montant qu'il payait à 64 ans. Pour les personnes seules de 65 ans ou plus, l'avantage est analogue à celui des couples, quoique relativement moins important (tableau II.25).

Les avantages fiscaux accordés aux contribuables qui atteignent l'âge de 65 ans sont donc importants et, lorsqu'ils sont combinés aux programmes de transferts, ils permettent d'accroître le revenu disponible de ces personnes. Cependant, ces avantages fiscaux ne profitent pas aux couples âgés dont le chef s'est retiré du marché du travail et qui, ne recevant pas de bénéfices d'un régime privé de pension, n'ont pas d'autres revenus que la pension universelle de la Sécurité de la vieillesse et les prestations du Régime de rentes du Québec.

Les avantages fiscaux accordés aux personnes âgées de 65 ans ou plus, qui viennent d'être décrits, sont présents dans toutes les provinces canadiennes. Certaines provinces ont de plus introduit des mesures supplémentaires. Par exemple, l'Ontario a implanté, depuis 1980, un programme de remboursement des premiers 500 $ des taxes foncières des personnes âgées ou de 20% du coût de leur logement locatif. Par suite de cette mesure, l'écart du fardeau des impôts et des taxes entre le Québec et l'Ontario, pour les personnes âgées de 65 ans ou plus, est supérieur à ce qui a été décrit antérieurement pour les autres contribuables. À titre d'exemple, pour un couple résidant au Québec et âgé de 65 ans ou plus, le fardeau fiscal supplémentaire des impôts et des taxes atteint 20% du fardeau fiscal de leur homologue ontarien entre 25 000 $ et 50 000 $ de revenu (tableau II.26).

Tableau II.23

Comparaison des seuils d'imposition nulle des contribuables sur le marché du travail de 65 ans ou plus et de moins de 65 ans
Année d'imposition 1983
(en $)

	Âgé de moins de 65 ans	Âgé de 65 ans ou plus	Écart absolu	Écart relatif %
Sans revenu de placement et de régime privé de pension				
Contribuables célibataires	5 487	7 230	1 743	32
Contribuables mariés	9 545	14 460	4 915	51
Avec revenus de placement et de régime privé de pension[1]				
Contribuables célibataires	6 487	9 230	2 743	42
Contribuables mariés	10 545	16 460	5 915	56

1. La déduction de 1 000 $ pour revenu de pension peut également être réclamée par les personnes âgées de 60 à 64 ans, et par d'autres personnes dans des circonstances spéciales, lorsqu'il s'agit d'un paiement d'une rente viagère provenant d'un régime de retraite. S'il s'agit d'un paiement provenant d'autres régimes privés et que le bénéficiaire n'a pas atteint l'âge de 65 ans, il doit de plus avoir été reçu en raison du décès du conjoint.

Tableau II.24

Taux moyens d'impôts et de taxes et revenu net du fardeau fiscal global d'un contribuable ayant travaillé au salaire industriel moyen durant sa vie et qui atteint l'âge de 65 ans
Contribuables mariés
Année d'imposition 1983

	Revenu gagné sur le marché du travail ($)				
	7 000	**11 236**	**15 000**	**21 500**	**30 000**
Âgé de moins de 65 ans					
— Impôts et taxes ($)				5 676	
— Taux moyen de taxation (%)				26%	
— Revenu net du fardeau fiscal global					
— en $				15 824	
— en % du revenu gagné				74%	
Âgé de 65 ans ou plus					
— Pension de Sécurité de la vieillesse ($)	6 132	6 132	6 132	6 132	6 132
— Prestation du Régime de rentes du Québec ($)	4 142	4 142	4 142	4 142	4 142
— Revenu total ($)	17 274	21 500	25 275	31 774	40 274
— Impôts et taxes ($)	1 603	3 159	4 670	7 548	11 696
— Taux moyen de taxation (%)	9%	15%	18%	24%	29%
— Revenu net du fardeau fiscal global					
— en $	15 671	18 341	20 605	24 226	28 578
— en % du revenu gagné	224%	163%	137%	113%	95%

Tableau II.25

Taux moyens d'impôts et de taxes et revenu net du fardeau fiscal global d'un contribuable ayant travaillé au salaire industriel moyen durant sa vie et qui atteint l'âge de 65 ans
Contribuables célibataires
Année d'imposition 1983

	Revenu gagné sur le marché du travail ($)				
	7 000	**12 000**	**14 292**	**21 500**	**30 000**
Âgés de moins de 65 ans					
— Impôts et taxes ($)				7 041	
— Taux moyen de taxation (%)				33%	
— Revenu net du fardeau fiscal global					
— en $				14 459	
— en % du revenu gagné				67%	
Âgés de 65 ans ou plus					
— Pension de la Sécurité de la vieillesse ($)	3 066	3 066	3 066	3 066	3 066
— Prestation du Régime de rentes du Québec ($)	4 142	4 142	4 142	4 142	4 142
— Revenu total ($)	14 208	19 208	21 500	28 708	37 208
— Impôts et taxes ($)	2 869	4 913	5 905	9 230	13 433
— Taux moyen de taxation	20%	26%	28%	32%	36%
— Revenu net du fardeau fiscal global					
— en $	11 339	14 295	15 595	19 478	23 775
— en % du revenu gagné	162%	119%	109%	91%	79%

2.3.1.7 Conclusion

La section II.1 a permis d'établir que le fardeau fiscal supplémentaire supporté par les particuliers du Québec par rapport à celui de leurs homologues ontariens était de 14,1% en 1983. La section II.3 montre que le financement de ce fardeau fiscal supplémentaire est supporté dans une large mesure par les contribuables à revenu moyen et à revenu élevé. Cela illustre bien les préférences du gouvernement quant à l'utilisation de champs de taxation plus redistributifs.

2.3.2 Progressivité du régime québécois de taxation

La section précédente a présenté différents ménages types servant à comparer le fardeau fiscal résultant des impôts, des taxes foncières et des taxes à la consommation en Ontario et au Québec. Les résultats de cette analyse ont permis de constater que les bas salariés ont un fardeau fiscal moins lourd au Québec qu'en Ontario, alors que c'est l'inverse pour les hauts salariés. L'augmentation des impôts et des taxes à la suite d'une hausse du revenu est donc plus forte au Québec qu'en Ontario. En d'autres termes, le régime de taxation du Québec est plus progressif que celui de l'Ontario.

Un régime de taxation est défini comme progressif lorsque le taux moyen d'imposition augmente à mesure qu'on se déplace vers des tranches de revenus élevés. Inversement, il sera régressif si le taux moyen d'imposition diminue avec l'augmentation des revenus. Il sera proportionnel si le taux moyen demeure constant, peu importe le niveau de revenu.

Le tableau II.27 permet de comparer les taux moyens des impôts et des taxes par rapport au revenu brut du ménage pour un couple ayant deux enfants de moins de six ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail, selon les structures québécoise et ontarienne de taxation. On doit noter que les observations et les conclusions tirées du tableau II.27 peuvent être appliquées à l'ensemble des contribuables des deux provinces, sauf que les taux de taxation peuvent différer dans chaque cas.

En premier lieu, on constate que la forte progressivité de l'impôt fait plus qu'annuler la régressivité des taxes à la consommation et des taxes foncières

Tableau II.26

Comparaison du fardeau fiscal global et du revenu net des impôts et des taxes
Couple de personnes âgées de 65 ans ou plus dont le chef gagnait, avant la retraite, un revenu équivalant ou supérieur au salaire industriel moyen
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Revenu du ménage			Fardeau fiscal global des impôts et des taxes[3]			Indice du fardeau fiscal Ontario	Taux moyens des impôts et des taxes		Revenu net des impôts et des taxes	
Pension et placement[1]	P.S.V. et R.R.Q.[2]	Total	Ontario	Québec	Écart	= 100	Ontario	Québec	Ontario	Québec
10 000	10 274	20 274	2 025	2 177	151	107	10	11	18 249	18 097
12 000	10 274	22 274	2 674	2 942	269	110	12	13	19 600	19 332
14 000	10 274	24 274	3 312	3 725	413	112	14	15	20 962	20 549
16 000	10 274	26 274	3 971	4 545	574	114	15	17	22 303	21 729
18 000	10 274	28 274	4 626	5 404	779	117	16	19	23 648	22 870
20 000	10 274	30 274	5 303	6 278	975	118	18	21	24 971	23 996
25 000	10 274	35 274	7 147	8 597	1 450	120	20	24	28 127	26 677
30 000	10 274	40 274	9 189	11 029	1 840	120	23	27	31 085	29 245
40 000	10 274	50 274	13 448	16 151	2 703	120	27	32	36 826	34 123
50 000	10 274	60 274	18 283	21 739	3 456	119	30	36	41 991	38 535
60 000	10 274	70 274	23 108	27 480	4 372	119	33	39	47 166	42 794
75 000	10 274	85 274	31 135	36 775	5 640	118	37	43	54 139	48 499
150 000	10 274	160 274	71 327	83 620	12 293	117	45	52	88 947	76 654

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. Les revenus de pension sont égaux aux revenus de placement.
2. La pension de la Sécurité de la vieillesse est de 3 066 $ par conjoint, et les prestations du Régime de rentes du Québec, de 4 142 $.
3. Les impôts et les taxes comprennent les impôts sur le revenu fédéral et provincial, les taxes à la consommation provinciales, les taxes foncières moins les crédits de taxes de vente et de taxes foncières, ainsi que le remboursement des premiers 500 $ de taxes foncières en Ontario.

dans le régime de taxation de chacune des deux provinces. C'est pourquoi ces régimes sont considérés dans leur ensemble comme étant progressifs. En effet, le taux moyen des impôts et des taxes au Québec passe de 6,6% pour un revenu de 15 000 $ à 15,8% pour un revenu de 20 000 $ et atteint 44,9% pour un revenu de 75 000 $. Cette augmentation des taux moyens globaux entre 20 000 $ et 75 000 $ peut être décomposée de la façon suivante: le taux moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers passe de 8,1% à 40,5% pendant que celui des taxes à la consommation diminue de 4,1% à 2,1%. Quant au taux moyen des taxes foncières, il diminue également, passant de 3,5% à 2,3%.

Pour comparer le degré de progressivité ou de régressivité relative des structures ontarienne et québécoise de taxation, on peut utiliser le taux de variation entre le taux moyen de taxation d'un revenu de 75 000 $ et celui d'un revenu de 20 000 $.

Ainsi, le degré de progressivité de l'ensemble du régime québécois de taxation est de 184%, comparativement à 102% pour le régime ontarien. Un degré de progressivité deux fois plus élevé au Québec qu'en Ontario à l'impôt des particuliers incluant les cotisations, soit 400% par rapport à 196%, impose cette plus forte progressivité à l'ensemble du régime de taxation, malgré une structure de taxes à la consommation un peu plus régressive au Québec.

Cette progressivité relativement plus grande de la structure québécoise de l'impôt sur le revenu des particuliers est attribuable à l'aspect fortement régressif des primes d'assurance-maladie prélevées en Ontario, au niveau plus élevé des exemptions personnelles au Québec et à la présence d'allocations familiales et de disponibilité au Québec pour les contribuables avec enfants. De plus, la croissance des taux marginaux d'imposition est plus forte au Québec quand on se déplace vers le haut de l'échelle des revenus imposables.

2.3.2.1 Les taxes foncières et les taxes à la consommation

S'il est acquis que le régime québécois d'imposition est très progressif, l'utilisation des taxes foncières

ou des différentes taxes à la consommation a toujours suscité de nombreux débats quant au fardeau qu'elles imposent aux contribuables à faible revenu. Certains diront que les taxes foncières ou les taxes à la consommation sont nettement régressives, c'est-à-dire qu'elles représentent, relativement aux revenus des contribuables, un fardeau plus lourd à supporter pour ceux se situant dans les classes inférieures de revenu. Cette présomption s'appuie également sur le fait que les gens à faible revenu affectent une plus grande partie de leurs revenus à la consommation et au logement.

D'autres prétendront, au contraire, que les différentes taxes à la consommation sont progressives, ou à tout le moins proportionnelles au revenu, parce que ces ménages moins nantis affectent une part relativement plus importante de leurs revenus aux besoins essentiels (nourriture, logement, etc.), qui ne sont généralement pas touchés par les différentes taxes à la consommation.

Le tableau II.28 démontre qu'au Québec les taxes foncières et les taxes à la consommation représentent, pour les contribuables à revenu faible et à revenu moyen de chacun des ménages types qui y sont représentés, un fardeau plus lourd à supporter relativement à leur revenu, malgré l'exemption de taxe de vente accordée pour les besoins essentiels. À titre d'exemple, le contribuable célibataire gagnant 10 000 $ consacre 6,5% de son revenu au paiement des taxes foncières et des taxes à la consommation après crédits comparativement à seulement 3,6% pour celui qui gagne 50 000 $. Le fardeau fiscal du contribuable à revenu élevé en pourcentage de son revenu au titre des taxes fon-

Tableau II.27

Comparaison de la progressivité des impôts et des taxes québécois et ontariens
Couple avec 2 enfants de moins de 6 ans
Année d'imposition 1983
(taux moyens en % du revenu de travail du ménage)

	Structure de taxation québécoise				Structure de taxation ontarienne			
Revenu de travail du ménage ($)	Impôts des particuliers et cotisations[1]	Taxes à la consommation[2]	Taxes foncières[2]	Total	Impôts des particuliers et cotisations[1]	Taxes à la consommation	Taxes foncières[2]	Total
15 000	−1,6	4,7	3,5	6,6	5,4	4,0	4,0	13,4
20 000	8,1	4,1	3,5	15,8	11,7	3,9	4,2	19,8
30 000	19,4	3,4	3,5	26,3	18,9	3,6	4,2	26,6
40 000	27,4	2,9	3,2	33,5	24,7	3,1	3,7	31,5
50 000	32,4	2,6	2,8	37,8	28,4	2,8	3,3	34,6
60 000	36,1	2,3	2,5	40,9	31,2	2,6	3,1	36,8
75 000	40,5	2,1	2,3	44,9	34,6	2,5	2,9	40,0
Degré de progressivité[3]: taux de variation des taux moyens de taxation entre les revenus de 75 000 $ et de 20 000 $ (en pourcentage)	400	−49	−34	184	196	−36	−31	102

Note: Les chiffres étant arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des éléments.

1. • Impôts: Impôts fédéral et provincial, incluant en Ontario la contribution au financement de l'assurance-maladie, moins les allocations familiales et de disponibilité et moins le crédit d'impôt fédéral pour enfants.
   • Cotisations: Contributions au Régime de rentes du Québec, au Régime de pensions du Canada en Ontario et cotisations au programme d'assurance-chômage.
2. Après les crédits de taxes foncières et de taxes à la consommation. Les structures québécoise et ontarienne de l'impôt sur le revenu affectent ces résultats puisque le niveau de consommation est fonction du revenu disponible. Ainsi, un revenu disponible plus élevé au Québec qu'en Ontario pour les personnes à faible revenu entraîne une consommation plus élevée d'un même bien, donc un fardeau fiscal plus élevé au titre des taxes à la consommation. C'est le cas inverse pour les contribuables à haut revenu, dont le revenu disponible est plus faible dans le régime d'imposition québécois.
3. Un signe (−) indique que c'est régressif.

Tableau II.28

Comparaison de la régressivité des taxes foncières et taxes à la consommation avant et après crédits de taxes selon les structures québécoise et ontarienne
Année d'imposition 1983
(en % du revenu de travail du ménage)

Catégorie de ménage	Structure de taxation du Québec		Structure de taxation de l'Ontario	
	Avant crédit	Après crédit	Avant crédit	Après crédit
1. Célibataire sans personne à charge				
Revenu de travail du ménage				
($)				
10 000	7,48	6,50	8,09	6,49
15 000	6,43	6,11	7,17	6,67
20 000	5,72	5,72	6,42	6,42
30 000	4,75	4,75	5,44	5,44
40 000	4,10	4,10	4,71	4,71
50 000	3,56	3,56	4,06	4,06
Degré de progressivité[1]:	−52%	−45%	−50%	−37%
2. Couple sans enfant Un seul revenu de travail				
Revenu de travail du ménage				
($)				
10 000	9,32	7,26	9,77	6,68
15 000	8,27	7,04	8,49	7,22
20 000	7,45	6,70	7,88	7,32
30 000	6,28	6,15	7,04	7,04
40 000	5,45	5,45	6,18	6,18
50 000	4,76	4,76	5,51	5,51
Degré de progressivité[1]:	−49%	−34%	−44%	−18%
3. Couple avec deux enfants de moins de 6 ans Un seul revenu de travail				
Revenu de travail du ménage				
($)				
10 000	11,04	8,85	11,04	7,80
15 000	9,61	8,27	9,49	8,02
20 000	8,51	7,68	8,82	8,11
30 000	7,06	6,94	7,73	7,73
40 000	6,04	6,04	6,81	6,81
50 000	5,39	5,39	6,15	6,15
Degré de progressivité[1]:	−51%	−39%	−44%	−21%

1. Le degré de progressivité représente le taux de variation du taux moyen des taxes en proportion du revenu entre la tranche de revenu la plus élevée, 50 000 $, et la tranche de revenu la moins élevée, 10 000 $. Plus le degré de progressivité est négatif, plus la structure de taxation est régressive.

cières et des taxes à la consommation est, dans ce cas, 45% inférieur à celui du contribuable à faible revenu. L'incidence de la régressivité est à peu près similaire chez les deux autres catégories de ménages, soit celle d'un couple sans enfant et celle d'un couple ayant deux enfants de moins de 6 ans. C'est pourquoi la présentation fut limitée à ces trois ménages types.

La structure ontarienne de taxes foncières et de taxes à la consommation se révèle également régressive, mais à un degré moindre que la structure québécoise. Cette situation découle du fait que les familles à revenu élevé paient, par rapport à leur revenu, plus de taxes foncières et de taxes à la consommation en Ontario qu'elles en paieraient si elles résidaient au Québec.

Lorsque le montant des taxes à la consommation est désagrégé entre la taxe de vente et les autres taxes à la consommation (tableau II-29), chacune des taxes à la consommation s'avère régressive, mais à un degré moindre dans la structure ontarienne que dans celle du Québec. La régressivité est toutefois nettement plus prononcée au Québec qu'en Ontario dans le cas de la taxe de vente. À titre d'exemple, un ménage québécois ayant deux enfants de moins de 6 ans et dont un seul des conjoints est sur le marché du travail consacre 50% de moins de son revenu au paiement de la taxe de vente lorsque son revenu est de 75 000 $ que lorsqu'il est de 10 000 $. En Ontario, cet écart pour ces mêmes contribuables est seulement de 28%.

2.3.2.2 Les moyens d'atténuer la régressivité de certaines taxes

Les exemptions sélectives de la taxe de vente sur les biens essentiels au Québec ont permis non seulement de soustraire ces biens essentiels à la taxation, mais également d'en stimuler la consommation, au profit notamment de certains secteurs industriels de l'économie québécoise. Ainsi, l'objectif de ne pas taxer la consommation essentielle de ces produits est atteint autant pour les faibles revenus que pour les hauts revenus. Par contre, ces mêmes exemptions ont également éliminé la taxe sur la consommation de luxe de ces mêmes biens qui, dans certains cas, peut être importante. À titre d'exemple, le ménage dont le revenu se situait entre 50 000 $ et 100 000 $ en 1983 consacrait en moyenne la même proportion de son revenu à l'habillement que l'ensemble des ménages au Québec, soit 6,4%. Cette proportion était d'un niveau voisin pour les ménages gagnant entre 10 000 $ et 20 000 $ (6,6%). Dans le cas des meubles, alors que les ménages y consacraient en moyenne 1,4% de leur revenu, les ménages à haut revenu y consacraient un peu plus (1,5%), et les ménages à faible revenu un peu moins (1,2%). La consommation de ces produits est donc presque proportionnelle au revenu alors que pour les autres biens assujettis aux taxes à la consommation, la consommation en proportion du revenu est généralement plus faible pour les personnes à haut revenu.

Tableau II.29

Comparaison de la régressivité des taxes à la consommation avant crédits selon les structures québécoise et ontarienne
Couple avec deux enfants de moins de 6 ans
Année d'imposition 1983
(en % du revenu de travail)

	Structure de taxation québécoise		Structure de taxation ontarienne	
Revenu de travail du ménage ($)	**Taxe de vente[1]**	**Autres taxes à la consommation**	**Taxe de vente[1]**	**Autres taxes à la consommation**
10 000	1,99	3,53	1,77	3,34
15 000	1,83	2,89	1,66	2,71
20 000	1,68	2,47	1,66	2,40
30 000	1,46	1,94	1,59	1,97
40 000	1,28	1,60	1,47	1,66
50 000	1,17	1,39	1,37	1,46
60 000	1,06	1,21	1,29	1,31
75 000	0,99	1,09	1,27	1,22
Degré de progressivité[2]:	−50%	−69%	−28%	−63%

1. Comprend la taxe sur les ventes au détail et la taxe sur les télécommunications.

2. Le degré de progressivité représente le taux de variation du taux moyen des taxes en proportion du revenu entre la tranche de revenu la plus élevée, 75 000 $, et la tranche de revenu la moins élevée, 10 000 $. Plus le degré de progressivité est négatif, plus la structure de taxation est régressive.

Ces exemples posent tout le problème de l'efficacité des moyens ayant pour objet d'atténuer la régressivité des taxes foncières et des taxes à la consommation.

Les gouvernements ont effectivement cherché à définir d'autres mécanismes qui permettraient d'atténuer la régressivité des taxes foncières et des taxes à la consommation. Actuellement, il existe un certain nombre de programmes visant à rembourser aux contribuables à faible revenu une partie des taxes foncières et des taxes à la consommation qu'ils ont payées afin de réduire le fardeau des taxes auquel ces ménages moins nantis sont assujettis.

Au Québec, le remboursement d'impôts fonciers instauré en 1979 a pour but de diminuer la régressivité des taxes foncières. Par ce programme, les contribuables à revenu faible et à revenu moyen peuvent obtenir, suivant le niveau des gains de leur ménage, un remboursement pouvant atteindre 40% du montant des taxes foncières payées au cours de l'année d'imposition ou qui leur sont attribuées s'ils sont locataires. Ces programmes ou crédits profitent actuellement aux ménages dont le revenu brut est inférieur à 20 000 $. En 1981, le tiers des ménages québécois ont bénéficié d'un remboursement d'impôts fonciers totalisant 95 millions. Le montant moyen obtenu par ménage admissible était de 134 $, soit environ 16% du montant des taxes foncières payées par ces contribuables.

Le gouvernement ontarien administre un programme de crédits applicable aux taxes foncières et à la taxe de vente. La valeur du crédit de taxes foncières est déterminée, d'une part, par le montant des taxes foncières payées par un propriétaire ou par le montant de loyer payé dans le cas d'un locataire et, d'autre part, par le revenu imposable le plus élevé des conjoints. Quant à la valeur du crédit de taxe de vente, il est déterminé à la fois par un pourcentage des exemptions personnelles de même que par le revenu imposable le plus élevé. Ces crédits de taxes sont réclamés par le contribuable lorsqu'il produit sa déclaration annuelle de revenus.

Le tableau II.28 illustre les effets des crédits de taxes foncières et de taxe de vente sur la charge fiscale de certains types de contribuables au Québec et en Ontario. À titre d'exemple, le couple québécois sans enfant avec un seul revenu de travail et gagnant 10 000 $ par année affecte 9,3% de son revenu au paiement des taxes foncières et des taxes à la consommation. Ce fardeau est réduit à 7,3% du revenu brut du ménage lorsque le crédit de taxes foncières est pris en compte. Le crédit de taxes foncières atteint donc efficacement l'objectif de réduire la régressivité de ces taxes, à un coût relativement faible puisqu'il est sélectif.

Ce genre d'instrument apparaît donc efficace et relativement peu coûteux. Étendu à la taxe de vente et redéfini en fonction des objectifs à atteindre, un crédit de taxes analogue pourrait être un moyen très intéressant pour réduire la régressivité des taxes à la consommation et des taxes foncières. Une utilisation plus étendue et plus intensive de ces crédits de taxes permettrait au gouvernement de se financer dans une plus large mesure au moyen de taxes à la consommation, dont la taxe de vente, plutôt que par les diverses taxes sur la production, dont l'impôt sur le revenu, qui ont des effets négatifs évidents sur l'incitation à travailler, à demeurer et à investir au Québec.

Avant de terminer la présente section, il importe toutefois de souligner que le fardeau fiscal n'est pas le seul élément déterminant dans la décision de résider au Québec. Chacun des éléments constituant le coût de la vie, comme le logement, la nourriture et l'habillement, doit également être pris en considération. Cet aspect du coût global de la vie au Québec fera l'objet de la section suivante.

2.3.3 Impact du fardeau fiscal et du coût de la vie sur l'incitation à résider au Québec

Au cours des pages précédentes, on a comparé le fardeau fiscal des ménages québécois avec celui des ménages ontariens ayant des caractéristiques socio-économiques similaires. Il faut cependant reconnaître que pour évaluer correctement l'incitation à résider au Québec et aussi pour évaluer correctement les coûts ou les bénéfices d'un déménagement interprovincial, il est nécessaire de tenir compte non seulement du niveau des impôts et des taxes, mais également de l'ensemble des dépenses de consommation qui déterminent finalement le coût de la vie. À cette fin, une étude a été faite pour le gouvernement du Québec par un organisme indépendant spécialisé dans les analyses comparatives du coût de la vie et dans l'évaluation des coûts de relocalisation des entreprises[9]. La méthodologie et les résultats de l'étude sont analysés dans les pages qui suivent.

9. Cette étude a été réalisée par le Compensation Research Centre, un organisme du Conference Board du Canada.

2.3.3.1 L'objectif de l'étude comparative du coût de la vie

L'objectif de l'étude vise essentiellement à déterminer pour six ménages types ce qu'il en coûtait globalement pour vivre, en septembre 1983, dans les agglomérations urbaines suivantes: Montréal, Ottawa, Toronto, Edmonton et Vancouver. L'approche retenue permet de déterminer les coûts supplémentaires qu'un déménagement interprovincial pourrait entraîner pour chaque ménage type dans chacune de ces agglomérations.

2.3.3.2 La méthodologie utilisée

Les ménages types retenus furent choisis pour représenter un éventail de revenus annuels variant entre 10 000 $ et 75 000 $, afin de refléter l'échelle des revenus de la grande majorité des ménages au Québec[10]. Les ménages types considérés sont les suivants:

Ménage 1:
Une personne célibataire vivant seule en appartement et gagnant 10 000 $ par année;

Ménage 2:
Un couple marié vivant en appartement et gagnant 20 000 $ par année. Le couple a un enfant de trois ans et un seul conjoint est sur le marché du travail;

Ménage 3:
Un couple marié propriétaire d'une résidence unifamiliale et gagnant 30 000 $ par année. Le couple a deux enfants âgés de 5 et 8 ans, et les deux conjoints gagnent respectivement 20 000 $ et 10 000 $ par année;

Ménage 4:
Un couple marié propriétaire d'une résidence unifamiliale et gagnant 30 000 $ par année. Le couple a deux enfants âgés de 5 et 8 ans, et un seul des deux conjoints est sur le marché du travail;

Ménage 5:
Un couple marié propriétaire d'une résidence unifamiliale et gagnant 50 000 $ par année. Le couple a deux enfants âgés de 16 et 18 ans. Un seul des deux conjoints est sur le marché du travail;

Ménage 6:
Un couple marié propriétaire d'une résidence unifamiliale et gagnant 75 000 $ par année. Le couple a deux enfants âgés de 16 et 18 ans. Un seul des deux conjoints est sur le marché du travail.

— Les éléments du coût de la vie

Pour chacun de ces six ménages types, une liste de biens et de services a été définie, qui varient en quantité et en qualité selon le milieu de vie, le revenu du ménage, l'état civil de la ou des personnes, le nombre et l'âge des enfants, le genre d'habitation, le moyen de transport utilisé, etc. Une description plus exhaustive du mode de vie de chacun de ces ménages types apparaît au tableau II.30.

Si le panier de consommation diffère quantitativement et qualitativement entre les ménages ayant un revenu différent, ce même panier a été maintenu identique lorsque des ménages de même revenu mais habitant des agglomérations différentes sont comparés. Ainsi, pour un niveau de revenu donné, la variation du coût de la vie entre agglomérations ne reflète que les variations de prix qui ont été observées dans ces mêmes agglomérations. La présente analyse vise donc à comparer le coût d'un panier uniforme de provisions entre différentes villes sans nécessairement tenir compte des habitudes locales de consommation.

Le panier de provisions qui est utilisé tient compte de tous les principaux éléments du coût de la vie, c'est-à-dire les impôts et les taxes, le logement, l'alimentation, le transport, l'habillement, les fournitures de maison et les dépenses diverses. Il comprend un peu plus de 150 articles différents.

Les impôts et les taxes de même que les dépenses relatives au logement constituent les deux éléments majeurs dans la détermination du coût de la vie au Canada. Le coût de ces deux composantes dans le budget familial est tel qu'il est important de bien définir le cadre sous-jacent à leur estimation dans la présente étude comparative.

— Les hypothèses relatives aux coûts du logement, aux impôts et aux taxes

L'objectif étant de déterminer les écarts du coût de la vie entre différentes villes du Canada, nous postulons au départ que les ménages sont relocalisés dans une autre ville en septembre 1983 et qu'ils maintiennent exactement le même mode de vie. Cela implique donc, s'ils sont propriétaires, qu'ils doivent vendre leur propriété pour en racheter une nouvelle de même catégorie dans la

10. Le cas où le revenu du ménage atteint 150 000 $ n'est pas traité parce que l'échantillon du Compensation Research Centre n'est pas jugé représentatif à cet égard.

Tableau II.30

Étude comparative du coût de la vie
Caractéristiques des ménages types analysés

Description du ménage	Nombre et âge des enfants	Type de logement loué ou possédé	Moyen de transport possédé et utilisé
Ménage n° 1 Célibataire gagnant 10 000 $ par année	Aucun	Appartement d'une chambre à coucher situé dans un quartier à faible revenu près du centre-ville. L'espace est de 800 pieds carrés. Le loyer mensuel inclut les frais d'électricité, de chauffage, de location d'un réfrigérateur et d'une cuisinière électrique.	Ne possède pas d'automobile et utilise le transport en commun pour se rendre au travail.
Ménage n° 2 Couple marié gagnant 20 000 $ par année. Un seul des conjoints est sur le marché du travail.	1 enfant âgé de trois ans	Appartement de deux chambres à coucher situé dans un quartier à revenu moyen près du centre-ville. L'espace habitable est de 900 pieds carrés. Le loyer mensuel inclut les mêmes services que ceux qui sont dispensés au ménage n° 1.	Possède une automobile compacte nord-américaine ayant quatre ans d'usage. Le transport en commun est utilisé pour se rendre au travail.
Ménage n° 3 Couple marié gagnant 30 000 $ par année. Les deux conjoints sont sur le marché du travail et gagnent respectivement 10 000 $ et 20 000 $ par année.	2 enfants âgés de 5 et 8 ans	Résidence unifamiliale (bungalow) de trois chambres à coucher située dans un quartier à revenu moyen. Le terrain a une superficie moyenne et est pleinement desservi par les services municipaux. L'espace habitable est de 1 200 pieds carrés.	Possède une automobile compacte nord-américaine ayant deux ans d'usage. Le couple utilise le transport en commun pour se rendre au travail.
Ménage n° 4 Couple marié gagnant 30 000 $ par année. Un seul conjoint est sur le marché du travail.	2 enfants âgés de 5 et 8 ans	Mêmes hypothèses que le ménage n° 3.	Mêmes hypothèses que le ménage n° 3.
Ménage n° 5 Couple marié gagnant 50 000 $ par année. Un seul conjoint est sur le marché du travail.	2 enfants de 16 et 18 ans	Résidence unifamiliale de deux étages comprenant trois chambres à coucher et située dans un quartier à revenu moyen-supérieur. Le terrain a une superficie supérieure à la moyenne et est pleinement desservi par les services municipaux. L'espace habitable est de 1 800 pieds carrés.	Possède une automobile nord-américaine de l'année de grandeur intermédiaire. La voiture est utilisée pour le transport au travail.

Tableau II.30 (suite)

Étude comparative du coût de la vie
Caractéristiques des ménages types analysés

Description du ménage	Nombre et âge des enfants	Type de logement loué ou possédé	Moyen de transport possédé et utilisé
Ménage n° 6 Couple marié gagnant 75 000 $ par année. Un seul des conjoints est sur le marché du travail.	2 enfants de 16 et 18 ans	Résidence unifamiliale de deux étages comprenant quatre chambres à coucher et située dans un quartier à revenus élevés. Le terrain a une superficie supérieure à la moyenne et est pleinement desservi par les services municipaux. L'espace habitable est de 2 000 pieds carrés.	Possède une automobile américaine de l'année, catégorie de luxe. La voiture est utilisée pour le transport au travail.

Source: *Compensation Research Centre, The Conference Board of Canada.*

municipalité de relocalisation. Les prix moyens des résidences types pour chacune des villes en septembre 1983 ont été établis à la suite d'une analyse récente des transactions immobilières.

Le montant des paiements hypothécaires mensuels varie en fonction du capital emprunté, de la période d'amortissement et du taux d'intérêt. Afin d'estimer ces paiements hypothécaires, on suppose que le propriétaire qui quitte Montréal possède un avoir net égal à 50% de la valeur de sa résidence en septembre 1983 et qu'il se sert de ce montant comme paiement comptant à l'achat de sa nouvelle résidence. On suppose également que les ménages vivant dans les autres villes canadiennes mais ayant des revenus similaires disposeraient d'un montant égal d'argent comptant qui pourrait être affecté à l'achat d'une nouvelle résidence s'ils étaient relocalisés. Un montant de valeur nette constante en dollars est donc utilisé pour chacune des résidences types[11].

À titre d'exemple, la valeur de la résidence du ménage gagnant 30 000 $ (ménage n° 3) et demeurant à Montréal est établie à 56 000 $ en septembre 1983. Le montant d'argent comptant qui serait disponible pour l'achat d'une nouvelle résidence lors d'une relocalisation est par conséquent de 28 000 $ pour chacune des familles représentant ce ménage. Enfin, nous supposons que le solde du prix de vente de la résidence a été financé par un prêt hypothécaire amortissable sur 25 ans au taux moyen observé en septembre 1983, soit 13,75% par an.

Le fardeau des impôts et des taxes à payer est non seulement fonction du revenu du ménage, mais également du statut civil des personnes, du nombre et de l'âge des enfants ainsi que du niveau des déductions facultatives réclamées par le contribuable comme les contributions à un régime privé d'épargne-retraite. Il importe toutefois de noter que les primes d'assurance-maladie imposées par les gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont considérées dans la présente étude comme un impôt personnel entièrement à la charge du contribuable, comme il est prévu d'ailleurs par la législation fiscale de ces provinces. Enfin, les paiements de transferts assimilables à l'impôt versés aux familles par les différents ordres de gouvernement, et les différents programmes provinciaux de remboursement de taxes foncières et de taxe de vente lorsqu'ils sont applicables, sont déduits des impôts et des charges sociales à payer. Les transferts assimilables à l'impôt sont les allocations familiales fédérales et québécoises, l'allocation de disponibilité du Québec et le crédit d'impôt fédéral pour enfants. Les données relatives au fardeau fiscal des ménages considérés

11. Certaines études comparatives du coût de la vie utilisent comme hypothèse une valeur nette représentant un pourcentage constant du prix de la résidence. À titre d'exemple, si l'hypothèse d'une valeur nette représentant 50% de la valeur de la résidence avait été retenue, la valeur nette de la résidence du ménage gagnant 30 000 $ et vivant à Montréal serait de 28 000 $. La valeur nette de la résidence comparable à Vancouver aurait été de 57 000 $. Cette dernière hypothèse a été rejetée parce qu'elle ne présente pas la situation réelle à laquelle devra faire face ce contribuable qui déménage dans des villes où le prix des résidences est relativement élevé et parce qu'elle ne permet pas de comparer des contribuables se situant dans des conditions analogues de richesse.

dans la présente étude proviennent du ministère des Finances du Québec tandis que les données relatives au logement et à l'ensemble des dépenses de consommation ont été tirées de l'étude du Compensation Research Centre.

2.3.3.3 Les résultats de l'étude comparative

L'analyse des résultats de l'étude comparative du coût de la vie entre différentes villes canadiennes permet de dégager initialement deux conclusions principales :

— Les coûts reliés aux dépenses de consommation générale comme la nourriture, le vêtement, le transport, les produits ménagers de même que les services personnels et divers varient peu d'une ville à l'autre, généralement de moins de 5% entre la ville où le coût de la vie est le plus élevé et la ville où il est le moins élevé, et ont donc relativement peu d'influence sur la détermination des écarts du coût de la vie.

— Deux éléments particuliers, les impôts et les taxes, d'une part, et les dépenses de logement, d'autre part, voient leur niveau fluctuer énormément d'une ville à l'autre, de sorte que ce sont généralement les coûts combinés de ces deux éléments qui déterminent si le coût de la vie dans une ville est relativement plus élevé ou non par rapport à celui dans une autre.

Le tableau II.31 dégage un indice du coût de la vie qui permet de comparer le coût de la vie à Montréal et dans les autres villes étudiées. De plus, ce tableau ainsi que les schémas II.1 à II.6 mettent en relief l'effet des éléments « impôts et contributions sociales » et « dépenses de logement » sur l'écart du coût de la vie à Montréal par rapport à celui qui prévaut dans les villes choisies. Le détail des résultats est commenté brièvement pour chacun des ménages types.

Le ménage gagnant 10 000 $ (ménage n° 1) représente la situation du travailleur rémunéré à un niveau légèrement supérieur au salaire minimum. Ce niveau de rémunération se situe à moins du tiers du revenu moyen des ménages québécois. Ce ménage dépensera 9% de moins pour satisfaire les mêmes besoins s'il vit à Montréal plutôt qu'à Vancouver, 5% de moins comparativement à Ottawa et Toronto et 4% de moins relativement à Edmonton. En termes absolus, ces écarts en faveur de Montréal représentent de 350 $ à 845 $ suivant la ville considérée et s'expliquent principalement par les coûts moins élevés du logement à Montréal. Pour ce ménage n° 1, le fardeau des impôts et des taxes est également moins élevé à Montréal que dans toutes les autres villes étudiées, à l'exception d'Edmonton.

Le ménage type gagnant 20 000 $ (ménage n° 2) représente la situation du couple marié dont un seul des conjoints est sur le marché du travail et dont le niveau de rémunération est légèrement inférieur au salaire industriel moyen. Le couple vivant à Montréal est celui dont le coût de la vie est le moins élevé, mais cet écart du coût de la vie ne dépasse pas 5% par rapport à celui vivant à Edmonton, Ottawa ou Toronto. Il est toutefois 9% moins élevé comparativement au couple vivant à Vancouver. Ces écarts de 608 $ à 1 712 $ favorisant le couple québécois s'expliquent de la même façon que dans le cas du ménage n° 1.

Le ménage n° 3 représente le cas du couple marié dont les deux conjoints sont sur le marché du travail. L'un des conjoints gagne 20 000 $ par année, tandis que l'autre gagne 10 000 $. Le revenu total de ce ménage est légèrement inférieur au revenu moyen des ménages au Québec, qui est d'environ 31 000 $. Pour ce ménage, les différences du coût de la vie entre villes sont substantielles (de 2 429 $ à 7 494 $), principalement à cause du prix relativement moins élevé des résidences unifamiliales à Montréal. Pour se procurer le mode de vie défini pour le ménage n° 3, le couple vivant à Montréal affectera à ses dépenses de consommation et au paiement de ses impôts et de ses taxes 27% de moins que celui de Vancouver, 23% de moins que celui de Toronto et 18% de moins que celui d'Ottawa. Le coût global de la vie à Edmonton n'est toutefois que de 9% plus élevé qu'à Montréal, en raison du faible fardeau fiscal supporté par les Albertains. Le ménage québécois n° 3 paie en impôts et taxes nets des crédits et des **transferts assimilables à l'impôt** sensiblement le même montant que son homologue ontarien. Ses dépenses de logement sont toutefois inférieures de 5 752 $ à celles du ménage torontois, d'où un avantage net pour cette catégorie de ménage à résider à Montréal.

Les résultats obtenus démontrent qu'il est possible pour un couple vivant à Montréal et gagnant 30 000 $ de posséder une maison unifamiliale et de s'offrir le niveau de vie défini pour le ménage n° 3. Les couples d'Ottawa, de Toronto et de Vancouver auront besoin d'un revenu brut de l'ordre de 38 000 $ à 40 000 $ pour s'offrir le même niveau de vie, ce qui nécessitera de leur part des déboursés supplémentaires de 5 000 $ à 7 000 $.

Tableau II.31

Écart du coût de la vie à Montréal par rapport à différentes villes canadiennes
Septembre 1983
(en dollars)

Salaire	Ménage n° 1	Ménage n° 2	Ménage n° 3	Ménage n° 4	Ménage n° 5		Ménage n° 6	
	10 000	20 000	30 000	30 000	50 000		75 000	
					Sans R.E.A.	Avec R.E.A.[1]	Sans R.E.A.	Avec R.E.A.[1]
Montréal/Ottawa								
• Impôts des particuliers	−193	−604	−61	161	1 842	903	4 185	2 682
• Dépenses incluant les taxes								
— logement	−230	−410	−4 940	−4 940	−4 055	−4 055	−4 650	−4 650
— autres dépenses	−40	150	−70	90	530	530	770	770
— total partiel	−270	−260	−5 010	−4 850	−3 525	−3 525	−3 880	−3 880
• Coût de la vie	−463	−864	−5 071	−4 689	−1 683	−2 622	305	−1 179
• Indice du coût de la vie (Montréal = 100)	105	105	118	117	103	105	100	102
Montréal/Toronto								
• Impôts des particuliers	−197	−610	−56	156	1 842	903	4 185	2 682
• Dépenses incluant les taxes								
— logement	−30	−150	−5 752	−5 752	−5 441	−5 441	−6 238	−6 238
— autres dépenses	−230	−150	−530	−250	−90	−90	—	—
— total partiel	−260	−300	−6 282	−6 002	−5 531	−5 531	−6 238	−6 238
• Coût de la vie	−457	−910	−6 338	−5 846	−3 689	−4 628	−2 053	−3 556
• Indice du coût de la vie (Montréal = 100)	105	105	123	121	107	109	103	105
Montréal/Edmonton								
• Impôts des particuliers	114	−178	553	755	3 125	2 186	6 281	4 778
• Dépenses incluant les taxes								
— logement	−270	−510	−2 902	−2 903	−2 441	−2 441	−3 720	−3 720
— autres dépenses	−200	80	−80	90	640	640	920	920
— total partiel	−470	−430	−2 982	−2 813	−1 801	−1 801	−2 800	−2 800
• Coût de la vie	−356	−608	−2 429	−2 058	1 324	385	3 481	1 978
• Indice du coût de la vie (Montréal = 100)	104	103	109	107	97	99	95	97
Montréal/Vancouver								
• Impôts des particuliers	−65	−302	650	977	2 931	1 992	5 329	3 826
• Dépenses incluant les taxes								
— logement	−460	−760	−7 264	−7 264	−6 694	−6 694	−7 734	−7 734
— autres dépenses	−320	−650	−880	−730	−930	−930	−1 040	−1 040
— total partiel	−780	−1 410	−8 144	−7 994	−7 624	−7 624	−8 774	−8 774
• Coût de la vie	−845	−1 712	−7 494	−7 017	−4 693	−5 632	−3 445	−4 948
• Indice du coût de la vie (Montréal = 100)	109	109	127	125	109	111	105	107

1. En fixant le montant investi dans un régime d'épargne-actions (R.E.A.) à 3 500 $ et 5 100 $ respectivement pour les ménages n° 5 et n° 6, soit le placement moyen des contribuables de ces niveaux de revenu ayant participé au R.E.A. en 1981.

Note: Un signe (−) indique un coût de la vie inférieur à Montréal par rapport à la ville considérée.

Source: *Compensation Research Centre, The Conference Board of Canada et ministère des Finances.*

Schéma II.1

Ménage n° 1 : Célibataire gagnant 10 000 $
Coût de la vie en septembre 1983

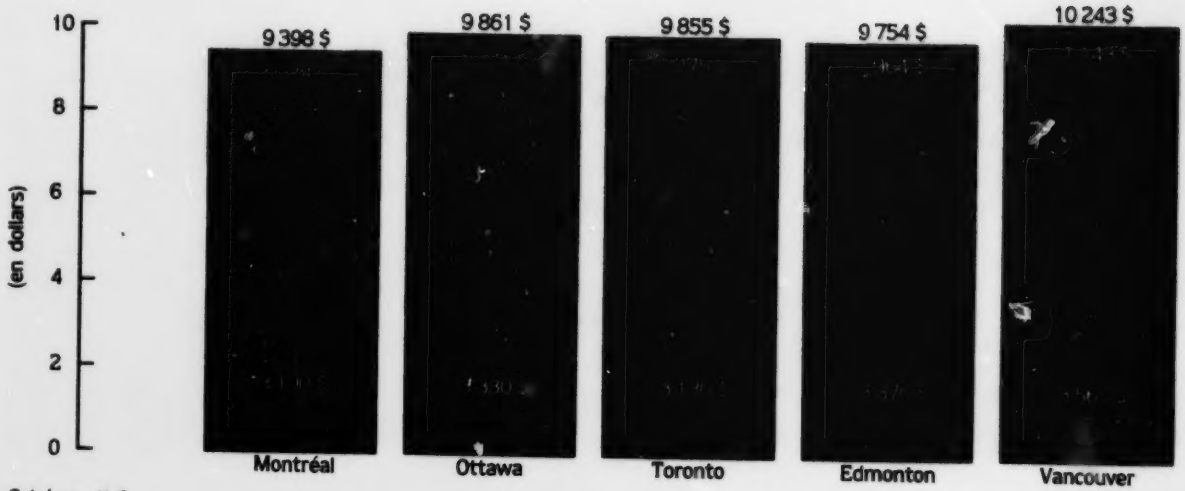
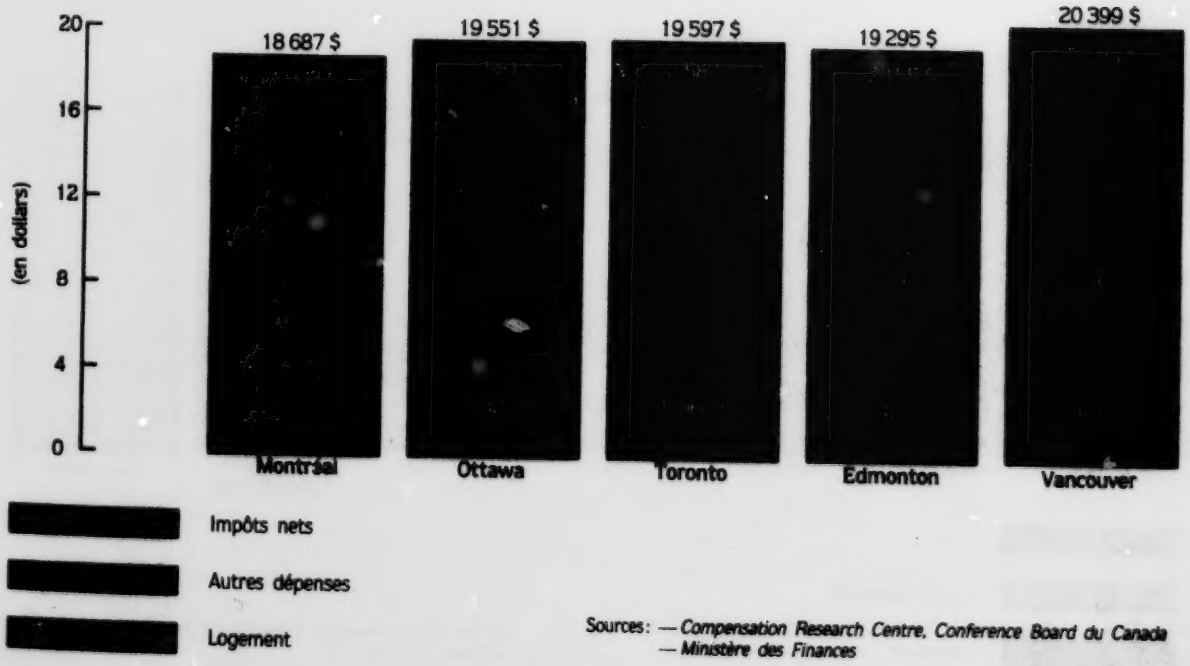


Schéma II.2

Ménage n° 2 : Couple gagnant 20 000 $ un revenu de travail
Coût de la vie en septembre 1983



Sources : — *Compensation Research Centre, Conference Board du Canada*
— *Ministère des Finances*

Schéma II.3

Ménage n° 3: Couple gagnant 30 000 $ un revenu de travail
Coût de la vie en septembre 1983

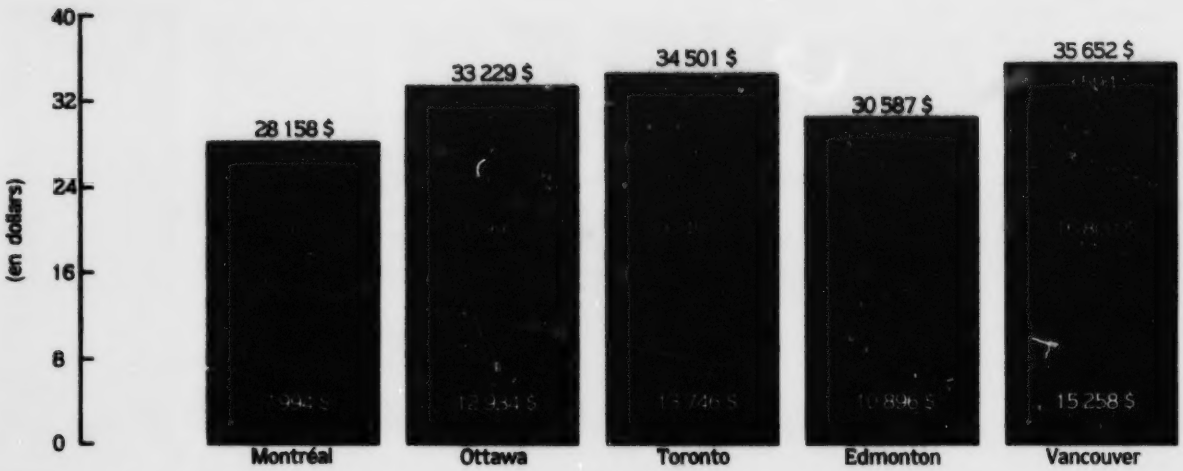
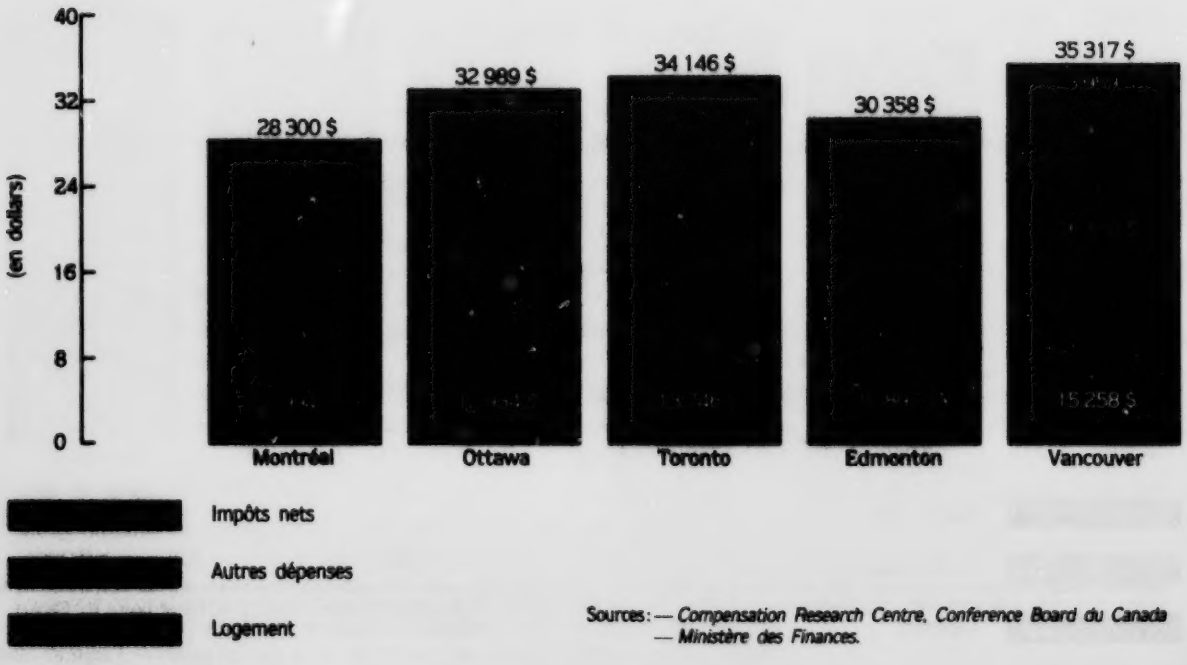


Schéma II.4

Ménage n° 4: Couple gagnant 30 000 $ deux revenus de travail
Coût de la vie en septembre 1983



Sources: — *Compensation Research Centre, Conference Board du Canada*
— *Ministère des Finances.*

Schéma II.5

Ménage n° 5: Couple gagnant 50 000 $ un revenu de travail
Coût de la vie en septembre 1983

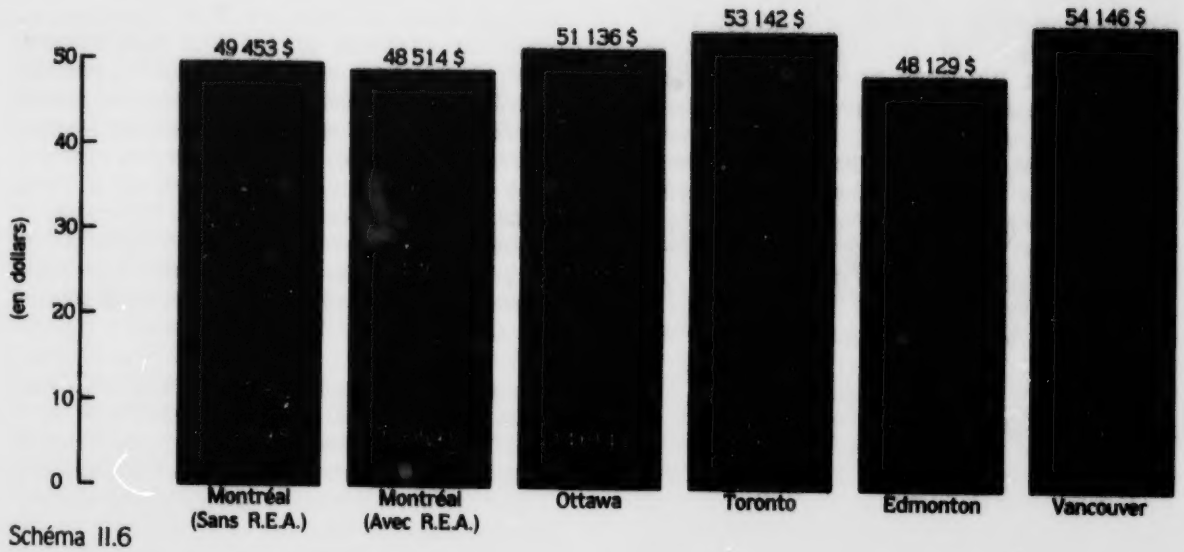
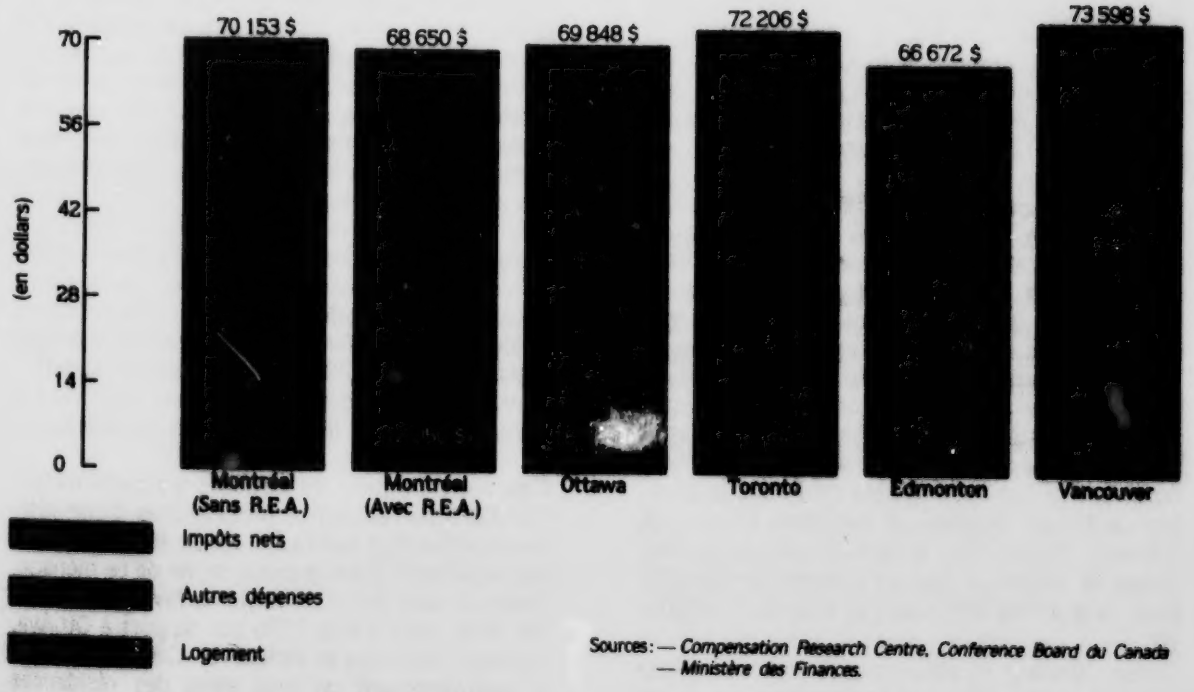


Schéma II.6

Ménage n° 6: Couple gagnant 75 000 $ un revenu de travail
Coût de la vie en septembre 1983



Sources: — *Compensation Research Centre, Conference Board du Canada*
— *Ministère des Finances.*

Cela signifie également que les couples de ces mêmes villes gagnant 30 000 $ par année devront s'offrir un niveau de vie inférieur à celui qu'ils auraient eu à Montréal.

Les conclusions tirées pour le ménage n° 3, dont les deux conjoints sont sur le marché du travail, s'appliquent également au ménage n° 4 avec le même revenu mais gagné par un seul conjoint, les modes de vie qui ont été définis pour chacun des deux ménages étant à peu près les mêmes.

Pour le couple gagnant 50 000 $ par année et habitant dans un quartier à revenu moyen-supérieur (ménage n° 5), Edmonton est la ville la moins chère en raison du fardeau fiscal peu élevé de l'Alberta. Montréal vient au deuxième rang avec un coût de la vie dépassant de 3% celui d'Edmonton. Toutefois, Montréal se rapproche sensiblement de la situation d'Edmonton (1% d'écart), si on présuppose une contribution au R.E.A. égale à la moyenne des déductions réclamées en 1981 par un contribuable de même niveau de revenu que le cas type considéré. Par contre, il en coûte respectivement 7% et 9% de plus à ce même ménage pour vivre à Toronto et à Vancouver plutôt qu'à Montréal. Ces écarts sont augmentés de 2% si l'on tient compte du R.E.A.

Le fardeau des impôts et des taxes pour cette catégorie de ménage est plus élevé au Québec que dans les autres provinces. Il est toutefois plus que compensé par le bas niveau du prix des logements comparativement à ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Même en l'absence du R.E.A., il en coûte 3 000 $ de plus à Toronto qu'à Montréal pour maintenir le mode de vie du ménage n° 5, et 5 000 $ de plus à Vancouver.

Pour le ménage qui gagne 75 000 $ par année (ménage n° 6), les différences du coût de la vie entre différentes villes canadiennes ont tendance à s'amenuiser, le fardeau fiscal supplémentaire au Québec ayant pour effet d'annuler les avantages reliés au faible coût du logement. À ce niveau de revenu, il en coûte, sans tenir compte du R.E.A., 5% moins cher pour vivre à Edmonton plutôt qu'à Montréal. Cette dernière ville est rejointe par Ottawa au titre de la deuxième ville la moins chère; cependant, si l'on tient compte du R.E.A., la situation se trouve inversée, et Montréal devance de nouveau Ottawa. Par contre, même à ce haut niveau de revenu, il en coûte encore moins cher pour vivre à Montréal qu'à Toronto ou à Vancouver.

2.3.3.4 Conclusion

Considéré isolément, le régime québécois de taxation est susceptible d'avoir un impact négatif sur la localisation des entreprises et l'incitation à résider au Québec, à cause du fardeau fiscal plus élevé qu'il fait supporter aux contribuables à revenu moyen et à revenu élevé. Cet impact a pris de l'importance au cours des dernières années. Une telle situation pourrait nuire au développement du Québec en désincitant les travailleurs spécialisés, les professionnels, les cadres et les chefs d'entreprises susceptibles de créer de nouvelles activités économiques et de nouveaux emplois à s'y installer. Cette situation pourrait conséquemment défavoriser le Québec sur le plan de la localisation des entreprises, en particulier celles qui utilisent des travailleurs spécialisés et celles qui sont exposées à la concurrence internationale.

Il importe toutefois de souligner que le fardeau fiscal n'est pas le seul élément déterminant de la mobilité interprovinciale. Chacun des éléments constituant le coût de la vie, comme le logement, la nourriture et l'habillement, doit également être pris en considération.

À cet égard, on doit reconnaître que le cadre ou l'employé à revenu élevé, sauf celui qui reçoit un revenu très élevé (plus de 100 000 $), n'est généralement pas pénalisé financièrement lorsqu'il est déplacé au Québec. En effet, le coût inférieur du logement au Québec fait plus que compenser le fardeau fiscal plus lourd que doivent supporter la plupart des contribuables québécois à haut revenu par rapport à ceux d'Ottawa, de Toronto ou de Vancouver. Quant aux habitants d'Edmonton, le faible fardeau fiscal qu'ils supportent leur confère le plus bas coût de la vie parmi les villes choisies, s'ils gagnent plus de 50 000 $.

En ce qui concerne les contribuables à revenu faible et à revenu moyen, ils ont toujours avantage à résider au Québec compte tenu des coûts inférieurs du logement et du fardeau fiscal. Pour les ménages gagnant moins de 20 000 $ et vivant en appartement, il en coûte jusqu'à 7% de moins pour vivre à Montréal que dans les autres villes considérées.

C'est toutefois pour les ménages à revenu moyen (30 000 $ par année) et propriétaires d'une résidence unifamiliale que l'avantage de Montréal est le plus significatif. Pour le mode de vie de ce ménage, l'écart du coût global de la vie en faveur de Montréal varie entre 4% et 27% par rapport à Ottawa, Toronto, Edmonton et Vancouver. Cet écart découle essentiellement du prix élevé des résidences

unifamiliales dans ces dernières villes. On peut même affirmer que le Québec est la seule province considérée, à l'exception de l'Alberta, où cette catégorie de ménage pourra espérer posséder sa propre résidence sans devoir compter sur l'aide des programmes gouvernementaux d'accès à la propriété.

Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille minimiser l'épineux problème du fardeau fiscal des particuliers au Québec. Au contraire, l'étude illustre clairement, à partir d'exemples simples, la ponction fiscale à laquelle est assujetti le contribuable à haut revenu au Québec.

De plus, même s'il est démontré que les coûts inférieurs du logement au Québec compensent le fardeau fiscal supplémentaire, on ne peut nier le fait que le contribuable est très conscient de ces écarts et qu'il aura toujours plus de réticence à payer des impôts qu'il ne pourra récupérer qu'à faire des paiements sur une résidence susceptible de lui procurer un gain en capital. En outre, on peut s'attendre à ce que le gain en capital soit plus élevé dans les villes où la valeur des résidences est plus élevée. Il s'agit là d'un facteur important qui peut influencer de façon négative la volonté de certains contribuables à demeurer au Québec, à y travailler et à y produire, et particulièrement celle des contribuables à revenu élevé qui investissent ou qui sont affectés à la direction et à la gestion des entreprises. Par contre, une réduction du fardeau fiscal de ces mêmes contribuables à revenu élevé permettrait aux citoyens qui veulent produire et résider au Québec de tirer réellement profit de l'avantage comparatif dont bénéficie le Québec pour ce qui est du coût de la vie. La croissance de l'économie québécoise en serait facilitée.

2.4 Résumé et conclusion

Ce chapitre a décrit les différentes caractéristiques du régime de taxation applicable aux particuliers du Québec, et il en a fait l'analyse par rapport aux objectifs définis au chapitre I:

— sur le plan de l'objectif social, le régime de taxation doit permettre une redistribution acceptable du revenu;

— sur le plan des objectifs économiques, le régime de taxation doit préserver le caractère concurrentiel de l'économie tout en permettant son fonctionnement efficace;

— sur le plan des objectifs généraux, le régime doit être équitable envers tous ceux qu'il concerne tout en étant facile à administrer et simple à comprendre.

L'objectif qui consiste à prélever un niveau suffisant de recettes fiscales n'a pas été évalué en tant que tel dans ce chapitre. Le niveau nécessaire d'entrées fiscales, en effet, constitue davantage une contrainte qu'un objectif. La présente section vise à résumer les principales conclusions du chapitre II en regard de chacun des objectifs énumérés précédemment.

2.4.1 L'objectif de redistribution des revenus

Le régime de taxation du Québec effectue un degré élevé de redistribution des revenus. Lorsqu'on le compare avec le régime ontarien, le phénomène apparaît encore plus clairement. En effet, pour l'ensemble de leurs impôts et de leurs taxes, les contribuables à faible revenu paient généralement moins d'impôts au Québec qu'en Ontario, tandis que les contribuables à revenu élevé en paient davantage.

La plus grande capacité redistributive du régime québécois découle des choix que le Québec a faits relativement à l'utilisation des différents champs de taxation. D'abord le plus progressif des impôts, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, occupe au Québec une place plus importante qu'en Ontario. D'autre part, le plus régressif des impôts, soit les primes d'assurance-maladie, qui sont en fait presqu'un impôt forfaitaire par ménage, représente 6% des recettes fiscales en Ontario tandis qu'il est inexistant au Québec. De plus, les taxes foncières occupent une plus grande place en Ontario puisqu'elles servent à financer à la fois une partie du système scolaire et une partie du système municipal. À ces différents facteurs s'ajoute le fait que

l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec est beaucoup plus progressif que celui de l'Ontario.

Les taxes à la consommation du Québec étant plus régressives que celles de l'Ontario, elles viennent ainsi réduire quelque peu la progressivité globale du régime québécois de taxation. En effet, les contribuables à faible revenu paient plus de taxes à la consommation au Québec qu'en Ontario en proportion de leur revenu tandis que les contribuables à revenu élevé en paient moins. Le taux plus élevé au Québec de la taxe sur l'essence en est le premier élément explicatif. Cette taxe est en effet plus régressive que la moyenne des taxes à la consommation. En deuxième lieu, on observe que la taxe de vente québécoise est également plus régressive et que cette situation peut s'expliquer, en partie, par les exemptions propres au Québec qui touchent certains produits davantage consommés par les mieux nantis (ex.: les meubles). En troisième lieu, il faut noter que l'absence de crédit de taxe de vente au Québec vient accentuer l'écart sur le plan de la régressivité des taxes à la consommation.

Dans l'ensemble, cependant, les régimes de taxation québécois et ontarien demeurent fortement progressifs, celui du Québec étant le plus progressif des deux. Alors qu'en Ontario le taux moyen de l'ensemble des impôts et des taxes à payer pour une famille de deux enfants n'ayant qu'un seul revenu de travail passe de 13,8% à 40,0% lorsque son revenu augmente de 15 000 $ à 75 000 $, ce même taux passe de 6,7% à 44,9% au Québec.

Les objectifs à atteindre en matière de redistribution des revenus sont imprécis et ne font pas l'objet de consensus, de sorte qu'on ne saurait évaluer jusqu'à quel point ils sont atteints. On peut néanmoins conclure que la progressivité du régime québécois de taxation est supérieure à celle du régime ontarien. C'est pourquoi, au chapitre III, la relation entre la progressivité du système fiscal et la distribution des revenus qui en résulte sera étudiée de plus près.

2.4.2 Les objectifs de nature économique

2.4.2.1 Préserver le caractère concurrentiel de l'économie

Si l'on examine d'abord l'aspect concurrentiel du régime de taxation, une première conclusion se dégage très clairement. Le Québec accorde une place beaucoup plus grande que l'Ontario à la taxation de la production, relativement à la taxation de la consommation et de la richesse. La taxation des activités de production représente 42% des sources de revenus pour l'État au Québec, contre seulement 30% pour l'Ontario. Ce fardeau supplémentaire sur les activités de production est attribuable principalement à l'impôt sur le revenu prélevé auprès des contribuables à revenu moyen et à revenu élevé. Il faut noter enfin que cette proportion plus grande de la taxation de la production s'applique à un fardeau fiscal global 10% plus élevé selon la structure de taxation québécoise que selon la structure ontarienne.

De son côté, l'Ontario a choisi de taxer davantage la richesse par une utilisation intensive des taxes foncières sur le plan scolaire. Le financement des dépenses de santé est partiellement assuré par une prime fixe par ménage qui est peu reliée à la capacité de payer. Ces choix ont permis à l'Ontario d'éviter une taxation trop lourde des activités de production et, par conséquent, de réduire les effets négatifs de la taxation sur le fonctionnement de l'économie.

Quant à l'impact du régime québécois de taxation sur la volonté des contribuables de résider au Québec ou sur la capacité des entreprises d'attirer ici le personnel dont elles ont besoin, les conclusions peuvent être différentes. Sur le strict plan de la taxation, le contribuable québécois à revenu élevé est désavantagé par rapport à son homologue ontarien, ce qui désincite le personnel spécialisé à venir s'établir ici et crée des problèmes pour les entreprises requérant ce type de main-d'oeuvre. Il est possible toutefois de diminuer l'écart défavorable en contribuant au Québec à un régime d'épargne-actions.

Lorsqu'il envisage une relocalisation, le contribuable doit cependant prendre en compte des éléments du coût de la vie autres que les impôts et les taxes. Or, à ce point de vue, le Québec, dont la ville de Montréal, est nettement avantagé. L'étude citée dans ce chapitre montre que le coût de la vie est moins élevé à Montréal et que cette situation compense le fardeau fiscal supplémentaire pour la majorité des contribuables. C'est seulement pour les très hauts revenus que le coût global de la vie devient supérieur à Montréal par rapport aux autres villes considérées. Bien plus, l'étude fait apparaître que Montréal permet au contribuable à revenu moyen d'accéder à un mode de vie qui lui est inaccessible dans les autres villes considérées, à l'exception d'Edmonton.

Il faut par contre reconnaître que la possibilité d'un gain en capital sur une résidence est plus élevée

dans les autres villes qu'à Montréal. En pareil cas, l'avantage de Montréal pourrait s'estomper. Il est donc plausible de croire que le gain en capital sera plus grand pour la résidence de 100 000 $ à Toronto que pour la même résidence ne valant que 55 000 $ à Montréal. Les ménages propriétaires de leur résidence, donc les ménages à revenus supérieurs, se sentent désavantagés par une localisation à Montréal, particulièrement si l'achat d'une résidence représente pour eux une forme d'investissement.

Le Québec aurait donc avantage à devenir plus compétitif sur le plan de la taxation des contribuables à revenu moyen et à revenu supérieur. Cela favoriserait la main-d'oeuvre qualifiée et, par conséquent, faciliterait l'implantation d'entreprises au Québec. Cela permettrait également au Québec de tirer meilleur profit de l'avantage comparatif qu'il détient au chapitre du logement et du coût de la vie, et d'utiliser cet avantage à des fins de croissance économique.

2.4.2.2 Permettre le fonctionnement efficace de l'économie

En ce qui concerne l'incidence du système fiscal québécois sur l'incitation au travail, la question sera étudiée plus en détail au chapitre III, lorsque sera considéré l'impact des programmes de transferts. Certaines conclusions propres au régime de taxation peuvent quand même être énoncées. En ce domaine, la progressivité du régime québécois de taxation provoque certains problèmes. Les taux marginaux de taxation du revenu ont en effet une grande influence sur les choix d'un individu entre le travail et le loisir, ou encore entre le travail rémunéré et le travail domestique, ou entre le travail officiel et le travail sur le marché noir. Le taux marginal de taxation représente la part prise par l'État dans le dollar supplémentaire que gagne celui qui fournit un effort de travail supplémentaire.

Quelle que soit la catégorie de ménage considérée et quel que soit le niveau de revenu, le taux marginal d'imposition du revenu est supérieur au Québec à celui qui prévaut en Ontario. L'écart atteint même 10 unités de pourcentage pour le contribuable imposé au taux marginal maximum. Il serait difficile d'en être autrement, compte tenu de l'importance plus grande que représente l'impôt sur le revenu au Québec. C'est pourquoi le régime de taxation du Québec est plus susceptible d'engendrer une désincitation au travail que celui de l'Ontario.

La plus grande partie de l'écart dans le taux marginal maximum d'imposition est cependant d'origine récente. Elle a été provoquée par le fait qu'en 1982 le Québec n'a pas harmonisé son régime d'imposition aux dispositions du budget MacEachen, qui visait à réduire le taux d'imposition des contribuables à revenu élevé en contrepartie d'une réduction des abris fiscaux qui leur étaient accordés. Tout compte fait, peu d'exemptions ou de déductions furent enlevées à ces contribuables, de sorte que leur fardeau fiscal s'en est trouvé sensiblement diminué. Coincé par les effets de la récession sur son budget, le Québec n'a pas suivi le mouvement, tandis que les autres provinces, liées par leur accord de perception fiscale avec le gouvernement fédéral, ont dû harmoniser leur régime d'imposition.

Par ailleurs, le fait que les dépenses reliées à un emploi ne soient pas entièrement déductibles crée non seulement un problème d'équité, mais diminue l'incitation au travail. L'effet est particulièrement évident dans le cas des frais de garde pour les enfants en bas âge, où la déduction permise peut facilement ne représenter que les deux tiers des frais réellement encourus. À cela s'ajoutent les frais reliés à la réduction du temps disponible pour le travail domestique, dont une partie de ces tâches pourrait être exécutée par des tiers. L'ensemble de ces facteurs a pour effet de désinciter au travail le chef d'une famille monoparentale et de freiner la présence sur le marché du travail des deux conjoints d'une famille biparentale. Quant aux dépenses reliées aux études, le fait qu'elles ne soient déductibles qu'en partie et qu'on ne puisse ni les reporter ni les transférer n'encourage aucunement l'individu à parfaire sa formation.

Pour ce qui est de l'incitation à épargner et à investir, ce chapitre a montré qu'en période d'inflation le régime de taxation applicable en Amérique du Nord aboutit à une taxation injustifiée des revenus de l'épargne. En période d'inflation, en effet, une grande partie des paiements d'intérêts ou de dividendes ne servent qu'à compenser la perte de pouvoir d'achat des actifs financiers qu'engendre l'inflation. Taxer ces intérêts et dividendes qui ne servent qu'à conserver la valeur réelle de ces placements équivaut à taxer la partie épargnée d'un revenu qui a déjà été imposé. Sur le plan économique, cela n'est pas sans affecter négativement le processus de formation de l'épargne et de l'investissement en diminuant considérablement son rendement réel en période d'inflation.

Dans le régime de taxation canadien, la déduction pour les premiers 1 000 $ d'intérêts et de dividendes a été conçue pour pallier les effets néfastes de l'inflation sur cette catégorie de revenus. Elle n'est cependant pas très équitable. En étant accordée à l'ensemble des contribuables, quelle que soit la valeur de leurs actifs financiers, elle n'apporte qu'un soulagement fort modeste à ceux qui ont des épargnes le moindrement substantielles. Par contre, d'autres véhicules fiscaux ont été mis sur pied pour encourager la formation de l'épargne. On pense notamment aux régimes d'épargne-retraite, d'épargne-actions, d'épargne-logement et de placement en titres indexés. On estime généralement que l'existence de ces régimes explique le taux plus élevé d'épargne au Canada qu'aux États-Unis. Enfin, le système de taxation attribue un statut particulier à la détention de certains actifs, tels la résidence principale, et exempte de plus la moitié des gains en capital, ce qui constitue une autre forme d'encouragement à épargner.

Malgré l'ampleur des problèmes qui ont été soulevés, le Québec possède une marge d'intervention très mince en ce qui concerne l'élargissement des revenus assujettis à l'impôt pour y inclure l'accroissement de la richesse nette, en raison de la mobilité des capitaux. La question devrait donc faire l'objet d'échanges entre le fédéral et les provinces dans le but d'en arriver à une action commune optimale, étant entendu cependant qu'on ne saurait adopter des politiques bien différentes de celles qui sont adoptées aux États-Unis. Le Québec a cependant plus de latitude en matière de taxation de l'épargne si les mesures envisagées favorisent l'investissement.

2.4.3 Les objectifs généraux

2.4.3.1 Le régime de taxation doit être équitable

L'objectif d'équité ne peut être atteint que dans la mesure où le régime de taxation fondé sur la capacité de payer traite de façon identique les contribuables ayant des caractéristiques socio-économiques similaires. Or, l'évaluation de la capacité de payer comporte trois dimensions différentes: on peut d'abord se demander si l'unité d'imposition sur laquelle le régime de taxation repose est neutre par rapport au mode d'organisation des ménages; ensuite, si les revenus assujettis à l'impôt (ou les **ventes assujetties** aux taxes à la consommation) touchent de façon équitable les différents contribuables; enfin, si les déductions allouées leur profitent de façon équitable. Ces trois aspects seront considérés dans l'ordre.

— L'unité d'imposition

Le régime actuel de taxation comporte un certain nombre d'inéquités découlant du choix de l'unité d'imposition.

En premier lieu, le régime ne reconnaît pas qu'un conjoint de fait puisse être à la charge d'un contribuable et n'accorde l'exemption de conjoint qu'aux personnes mariées; pourtant, les besoins essentiels de la personne à charge sont exactement les mêmes dans les deux cas, comme le reconnaît d'ailleurs le régime de transferts. Par ailleurs, l'exemption d'équivalent de personne mariée à l'égard du premier enfant d'une famille monoparentale et l'exemption en raison d'âge apparaissent plus élevées que le niveau des besoins essentiels auxquels elles sont censées correspondre.

D'autre part, l'absence d'exemptions personnelles pour les enfants à charge pose un problème d'équité, malgré qu'elles aient été remplacées par des allocations familiales non imposables. En effet, dans les classes supérieures de revenu, le régime taxe une partie du revenu nécessaire pour assurer les besoins essentiels des enfants à charge, puisque les allocations familiales ne compensent qu'en partie les impôts payés sur le revenu servant à subvenir à leurs besoins essentiels.

Enfin, le régime de taxation n'est pas équitable à l'égard des personnes désirant participer au marché du travail et qui ont des enfants à charge, dans la mesure où il ne reconnaît pas complètement les frais que ces personnes doivent encourir pour occuper un emploi.

Par ailleurs, le concept d'unité d'imposition utilisé par le régime de taxation avantage substantiellement, pour un même revenu, le ménage dont le revenu est gagné par les deux conjoints. À cause de la progressivité des taux d'imposition et d'une somme plus élevée d'exemptions fiscales, le ménage où l'un des conjoints gagne 30 000 $ paie plus d'impôts sur le revenu que le ménage où les deux conjoints gagnent chacun 15 000 $. Cette différence de traitement est justifiée dans une certaine mesure par l'existence de frais supplémentaires (d'entretien domestique surtout) encourus par les ménages à deux revenus ou, si l'on considère la situation inverse, par le fait que le conjoint au foyer effectue une tâche qui a une valeur économique qui n'est pas taxée. Mais, à mesure qu'augmente le revenu, l'écart d'impôts à payer entre les deux ménages s'accroît et n'est plus en relation avec la valeur implicite du travail du conjoint au foyer et des frais supplémentaires reliés à l'emploi d'un deuxième conjoint.

— Les revenus et les ventes assujettis

Pour être équitable envers tous les contribuables, il faudrait que toutes les sources de revenu soient imposées également et que toutes les catégories de consommation soient taxées également. Autrement, certains contribuables qui exercent des activités particulières se trouvent avantagés au détriment des autres. De nombreux problèmes existent à ce niveau.

En ce qui concerne les taxes à la consommation, de nombreuses exemptions existent, et plusieurs taux différents s'appliquent. Par contre, les taux des taxes à la consommation étant généralement plus faibles que les taux d'imposition du revenu, ils ont pour effet de limiter les distorsions des taxes à la consommation sur l'économie.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, son assiette offre moins de possibilités d'exemptions et touche la plupart des revenus. Cependant, le régime d'imposition exempte les revenus associés à la possession d'une résidence principale (gain en capital et revenu implicite découlant de la valeur nette de cette résidence). La capacité d'intervention à cet égard est cependant fortement limitée par le fait que le régime d'imposition québécois est déjà beaucoup plus progressif que celui des autres provinces canadiennes. Il est donc préférable de conserver l'harmonisation du régime fédéral et du régime québécois en ce domaine. Une partie de l'avantage accordé à l'égard de la résidence principale peut toutefois être récupérée par les droits de succession, dont l'existence serait tout autant justifiée dans les autres provinces.

D'autres exemptions concernent un certain nombre de programmes de transferts de l'État aux particuliers, dont l'aide sociale et le supplément de revenu garanti sont les plus importants. Les prestations de ces programmes ne sont pas considérées à l'impôt sur le revenu, sous prétexte qu'ils ne sont pas normalement versés à des personnes ayant un revenu imposable, ce qui n'est pas nécessairement toujours le cas.

— Les déductions à l'impôt sur le revenu

Les déductions à l'impôt sur le revenu poursuivent deux catégories d'objectifs : d'une part, elles visent à tenir compte des dépenses effectuées pour gagner un revenu et, d'autre part, elles visent différents objectifs plus spécifiques que le gouvernement veut poursuivre en utilisant la taxation comme moyen incitatif. Certaines de ces déductions suscitent une multitude de questions au sujet de leur équité. La plus courante concerne le traitement privilégié accordé aux revenus d'entreprises et de biens, les déductions permises étant beaucoup plus larges que dans le cas des revenus d'emploi.

Ces questions n'ont pas fait l'objet d'analyses approfondies dans le *Livre blanc* en raison de l'ampleur du sujet et en raison de la nécessité de conserver la plus grande harmonisation possible des régimes de taxation fédéral et québécois, de façon à ne pas accentuer les problèmes de fiscalité concurrentielle auxquels le Québec fait face. Les questions reliées aux dépenses fiscales auraient toutefois avantage à être traitées dans le cadre d'un forum fédéral-provincial. Il est par contre possible d'agir sur les dépenses reliées aux revenus d'emploi ou aux études.

2.4.3.2 Le régime de taxation doit être simple à administrer et facile à comprendre

Depuis la réforme de l'impôt de 1972, le régime de taxation est devenu, au fil des ans, de plus en plus complexe. La législation adoptée depuis n'a cessé de se développer et nécessite que de plus en plus de ressources productives soient consacrées à son étude. En outre, plus les taux d'imposition sont élevés, plus des ressources importantes sont drainées aux seules fins d'éviter de payer des impôts. La réforme à faire devra sûrement prêter une plus grande attention à l'objectif de simplicité. C'est une question de crédibilité, mais aussi une question d'efficacité.

Les caractéristiques du régime de transferts et les problèmes d'intégration au régime de taxation

Chapitre III

Les caractéristiques du régime de transferts et les problèmes d'intégration au régime de taxation

3.1 Description générale du régime de transferts et de ses principaux programmes 124

3.1.1 La garantie d'un revenu minimum de base **124**
3.1.2 La protection du revenu de travail **125**
3.1.3 L'aide financière à la participation au marché du travail **125**
3.1.4 Le champ d'analyse du *Livre blanc* **126**

3.2 Le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts 127

3.2.1 Les composantes du revenu minimum de base garanti par l'État **127**
3.2.2 L'évolution historique du revenu minimum de base garanti par l'État et de sa clientèle **130**
3.2.3 Comparaison avec l'Ontario **131**
3.2.4 Comparaison avec le niveau des besoins essentiels **133**
3.2.5 Comparaison avec le niveau des besoins essentiels reconnus par le régime de taxation **140**
3.2.6 La compensation des charges familiales **141**
3.2.7 La question des besoins spéciaux **144**
3.2.8 Le revenu minimum de base des étudiants **144**
3.2.9 Le revenu minimum de base des personnes âgées **144**
3.2.10 L'indexation des composantes du revenu minimum de base **146**

3.3 La participation au marché du travail et l'efficacité de l'économie 147

3.3.1 Le cadre institutionnel **147**
3.3.1.1 L'aide sociale et les revenus de travail **147**
3.3.1.2 Le supplément au revenu de travail **148**
3.3.1.3 La prise en considération du revenu de travail dans les autres programmes de transfert **148**
3.3.1.4 L'aide à la garde des enfants **149**
3.3.2 L'impact économique de la fiscalité **152**
3.3.2.1 La théorie **152**
— L'impact sur l'offre de travail **152**
— La désincitation au travail provenant de la production domestique et des coûts reliés au travail **153**
— Les autres facettes de la désincitation au travail **155**
3.3.2.2 Les indicateurs fiscaux **155**
3.3.2.3 Les indicateurs économiques **161**

3.4 La question de l'équité 163

3.5 La redistribution des revenus 167

3.5.1 Le caractère redistributif des impôts et des taxes au Québec **167**
3.5.2 L'inégalité des revenus **170**
3.5.3 L'évolution de la répartition des revenus **172**

3.6 Les problèmes particuliers suscités par le système fiscal 173

3.6.1 Les problèmes d'intégration **173**
3.6.1.1 La définition du ménage **173**
3.6.1.2 Les revenus et les actifs considérés **175**
3.6.1.3 La période de référence **178**
3.6.1.4 La définition des besoins **178**
3.6.1.5 L'intégration administrative **180**
3.6.1.6 L'aide relative à l'habitation **180**
3.6.1.7 L'aide relative à l'éducation **182**
3.6.2 L'impact du régime de transferts sur le comportement social et économique des individus **183**
3.6.2.1 L'impact sur le regroupement familial **184**
3.6.2.2 L'impact sur la fraude **187**
3.6.2.3 L'impact sur la non-réclamation des pensions alimentaires **189**

3.7 Résumé et conclusion 189

3.7.1 L'objectif social **189**
3.7.1.1 La garantie d'un revenu minimum de base **189**
3.7.1.2 Une répartition acceptable des revenus **190**
3.7.2 L'efficacité de l'économie et l'incitation au travail **191**
3.7.3 L'objectif d'équité **191**
3.7.4 La simplicité administrative et la facilité de compréhension **192**

Chapitre III
Les caractéristiques du régime de transferts et les problèmes d'intégration au régime de taxation

Les régimes de taxation et de transferts québécois doivent être très étroitement interreliés pour permettre la réalisation des objectifs qu'ils poursuivent. Avant d'aborder cette question, il est nécessaire d'effectuer une description sommaire des principaux éléments du régime québécois de transferts applicables aux particuliers. Cette description constitue l'objet de la première section du présent chapitre.

Dans les sections suivantes, le régime québécois de transferts aux particuliers est analysé par rapport aux différents objectifs qui doivent l'inspirer. Tout d'abord, on étudie les composantes du revenu minimum de base et son évolution dans le temps. On compare ensuite le revenu minimum de base garanti aux individus et aux ménages par le régime québécois de transferts par rapport à leurs frais de subsistance et aux besoins essentiels reconnus par le régime de taxation et par rapport aux prestations versées en Ontario. Par la suite, les points suivants seront abordés: la compensation des charges familiales, les besoins spéciaux à l'aide sociale, la situation des étudiants et celle des personnes de 65 ans ou plus et l'**indexation*** des composantes du revenu minimum de base.

Ensuite on traite du régime de transferts en relation avec les objectifs d'efficacité économique et d'incitation au travail; on y examine l'impact de la taxation des revenus et de la réduction des transferts à mesure que le revenu de travail augmente, de même que l'augmentation des frais de garde lorsqu'il y a présence d'enfants. Puis, on évalue le régime de transferts par rapport aux objectifs de redistribution des revenus et d'équité entre les contribuables. Finalement, on aborde des questions plus précises, comme l'intégration des composantes du régime de transferts et du régime de taxation, leur harmonisation avec les politiques gouvernementales et leur répercussion sur le comportement économique et social des bénéficiaires.

*Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

3.1 Description générale du régime de transferts et de ses principaux programmes

Il n'existe pas de définition unique du régime de transferts aux particuliers. Un tel régime pourrait englober un nombre restreint ou très vaste de programmes et de mesures allant de l'aide sociale à l'éducation gratuite en passant par les régimes de retraite. Aux fins du présent chapitre, le régime québécois de transferts aux particuliers est défini comme l'ensemble des programmes remplissant les fonctions suivantes:

— la garantie d'un revenu minimum de base, dont les programmes nécessaires à la compensation des charges familiales;

— la protection du revenu de travail;

— l'aide financière à la participation au marché du travail.

Ainsi, chacun des programmes qui composent le régime pourra être classé sous l'une ou l'autre de ces fonctions. Si un programme remplit plus d'une fonction, il sera classé en regard de sa fonction principale. Voyons maintenant plus en détail comment chacune de ces trois fonctions est définie et comment elle est assurée par le régime de transferts.

3.1.1 La garantie d'un revenu minimum de base

Au Québec, les programmes et mesures qui remplissent la fonction de garantie d'un revenu minimum de base peuvent être regroupés en trois grands blocs, comme le montre le tableau III.1.

Tableau III.1
Programmes reliés à la garantie d'un revenu minimum de base selon la clientèle visée[1]

	Les ménages dont le chef a moins de 65 ans	Les ménages dont le chef a 65 ans ou plus
Programme principal	— Aide sociale (Q)	— Pension de la Sécurité de la vieillesse (F) — Supplément de revenu garanti (F) — Allocation au conjoint (F)
Programmes complémentaires pour les charges familiales	— Allocations familiales fédérales (F) — Allocations familiales du Québec (Q) — Crédit d'impôt fédéral pour enfants (F) — Allocation de disponibilité du Québec (Q)	Ces programmes s'appliquent aussi à ces ménages s'ils ont des enfants qui y sont admissibles
Programmes complémentaires généraux	— Remboursement d'impôts fonciers (Q) — Besoins spéciaux à l'aide sociale (Q) — Aide juridique (Q) — Subventions au logement (H.L.M., COOP, etc.) (Q)	— Allocation au logement (LOGIRENTE) (Q) — Remboursement d'impôts fonciers (Q) — Médicaments gratuits (Q) — Services ambulanciers gratuits (Q) — Aide juridique (Q) — Subventions au logement (H.L.M., COOP, etc.) (Q)

1. Les prestations dont les programmes sont identifiés par (Q) sont versées par le Québec, et celles dont les programmes sont identifiés par (F) sont versées par le gouvernement fédéral. Cependant, le financement de certains programmes peut être partagé entre les gouvernements; par exemple, l'aide sociale.

Cette première fonction consiste à garantir un revenu minimum de base aux personnes et aux familles qui n'ont pas suffisamment de ressources financières pour subvenir à leurs besoins essentiels. Dans le régime de transferts actuel, cette fonction est remplie principalement par des programmes d'assistance, auxquels s'ajoutent des programmes complémentaires de compensation des charges familiales résultant de la présence d'enfants. Font partie de ce dernier groupe les programmes universels d'allocations familiales provinciales et fédérales, le crédit d'impôt fédéral pour enfants et le programme d'allocation de disponibilité. De plus, une série de programmes d'aide financière ou de services sociaux, qui visent à assurer aux bénéficiaires d'assistance gouvernementale l'accès à certains services essentiels, viennent compléter les mesures qui permettent à l'État de remplir cette fonction.

À ces trois grands blocs s'ajoute le régime des prêts et bourses qui a pour objet d'assurer un revenu minimum de base à une population particulière, celle des étudiants du collégial et de l'université.

3.1.2 La protection du revenu de travail

Dans le cadre de la protection du revenu de travail, l'État pourvoit au remplacement du revenu de travail à la retraite ou lorsque survient un risque socio-économique, tel qu'un accident de travail ou le chômage. La fonction de protection du revenu de travail est surtout remplie par un programme public d'épargne en vue de la retraite et par divers programmes d'assurance sociale. Étant donné leurs aspects « assurance » et « accumulation d'épargne », les programmes d'assurance sociale ne bénéficient en général qu'à ceux qui ont versé des primes ou des cotisations pour s'assurer contre la perte de leur revenu d'emploi.

Les programmes qui remplissent la fonction de protection du revenu de travail au Québec peuvent être regroupés de la façon suivante:

- À la retraite:
  - Régime de rentes du Québec (Q)
- En cas de chômage:
  - Assurance-chômage (F)
- À la maternité:
  - Allocation de maternité (Q)
  - Assurance-chômage (F)
- En cas d'invalidité, de maladie ou de décès:
  - Indemnisation des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles (Q)
  - Régime d'assurance automobile (Q)
  - Régime de rentes du Québec (Q)
  - Assurance-chômage (F)
  - Indemnisation des victimes d'actes criminels ou d'actions civiques (Q)
  - Pension des anciens combattants (F)

3.1.3 L'aide financière à la participation au marché du travail

La fonction d'aide financière à la participation au marché du travail est apparue plus récemment dans le régime de transferts aux particuliers. En fait, elle est devenue nécessaire lorsque les prestations versées aux personnes inactives ont rejoint, ou même dépassé, le revenu dont disposent certains salariés à temps plein, une fois qu'ils ont payé les frais supplémentaires reliés à l'occupation d'un emploi. Ce phénomène provient principalement du fait que les programmes de transfert tiennent compte de la taille de la famille, alors que les salaires versés sur le marché du travail ne le font pas.

Cette fonction vise donc à encourager les travailleurs à faible revenu à rester sur le marché du travail plutôt qu'à s'inscrire à l'aide sociale. Pour ce faire, le Québec a instauré le supplément au revenu de travail, qui vise à maintenir un écart incitatif au travail entre les revenus provenant du travail et les prestations d'aide sociale, et le programme d'aide financière aux familles utilisant des services de garde, qui vise à diminuer les frais de garde reliés à la participation au marché du travail des ménages à faible revenu. Cependant, ce dernier programme ne répond pas actuellement à tous les besoins, parce que l'aide est limitée aux parents utilisant les modes de garde reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance.

3.1.4 Le champ d'analyse du *Livre blanc*

Le régime des transferts aux particuliers constitue donc un ensemble complexe qui comprend des éléments diversifiés quant à leur nature, leur mode de fonctionnement et leurs objectifs. Plusieurs de ces éléments peuvent cependant être exclus du champ d'analyse du *Livre blanc*. D'une part, comme on ne peut pas modifier les programmes de transfert fédéraux, ni les remplacer, il est peu utile d'en faire ici l'analyse. Il faut cependant prendre leurs effets en considération puisque, à leur façon, ces programmes fédéraux contribuent à nous rapprocher ou à nous éloigner des objectifs visés.

D'autre part, compte tenu de l'ampleur de la tâche, on ne considérera que les programmes dont la relation avec le régime de taxation est directe. Tous les programmes de garantie d'un revenu minimum de base répondent à ce critère: le régime de taxation poursuit l'objectif de ne pas taxer le revenu servant à la satisfaction des besoins jugés essentiels, et il faut s'assurer que les moyens utilisés dans le régime de taxation et le régime de transferts seront compatibles. Il faut aussi retenir pour des raisons analogues les programmes qui visent à encourager la participation au marché du travail.

Par ailleurs, il semble moins utile de procéder à l'examen des programmes d'assurance sociale. En raison de leur rôle qui consiste à assurer un certain nombre de risques de perte du revenu de travail, ces programmes ont une approche et une dynamique différentes de celles des autres programmes de sécurité du revenu. Comme leurs objectifs et ceux du régime de taxation interfèrent peu, ces programmes d'assurance sociale ne feront pas l'objet d'analyse dans le présent document.

Voici donc plus précisément les programmes qui forment le champ d'analyse du *Livre blanc*:

- ceux qui sont reliés à la fonction de garantie d'un revenu minimum de base:

  a) pour les familles dont le chef a moins de 65 ans et les personnes seules du même groupe d'âge:
  - Aide sociale
  - Allocations familiales du Québec[12]
  - Allocation de disponibilité[12]
  - Besoins spéciaux à l'aide sociale
  - Remboursement d'impôts fonciers[12]
  - Aide juridique
  - Subvention au logement dans une habitation à loyer modique
  - Aide aux étudiants des familles à revenu modeste (régime de prêts et bourses)

  b) pour les ménages dont le chef a 65 ans ou plus et les personnes seules du même groupe d'âge:
  - LOGIRENTE
  - Remboursement d'impôts fonciers[12]
  - Aide juridique
  - Subvention au logement dans une habitation à loyer modique
  - Médicaments gratuits
  - Services ambulanciers gratuits

- ceux reliés à la fonction d'aide à la participation au marché du travail:
  - Supplément au revenu de travail
  - Aide financière aux familles utilisant des services de garde

Il faut noter que ces programmes ne seront pas considérés sous tous leurs aspects, mais essentiellement sous l'angle de leurs interrelations avec le régime de taxation et de leurs répercussions sur les objectifs poursuivis par le système fiscal, et mentionnés au premier chapitre.

12. Ces programmes ont déjà été considérés au chapitre II.

3.2 Le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts

La fonction de garantie d'un revenu minimum de base est l'une des plus importantes parmi les fonctions du système québécois de sécurité du revenu. Cette fonction joue un rôle majeur dans l'atteinte de l'objectif de redistribution des revenus. Dans cette section, on indique d'abord les composantes de ce revenu minimum de base pour les personnes qui ne sont pas aux études et qui ont moins de 65 ans, et on présente l'évolution historique du revenu minimum de base garanti par l'État et celle de sa clientèle. Puis, afin de porter un jugement sur les niveaux du revenu minimum de base garantis à différentes catégories de ménages par le régime québécois de transferts, on les compare avec les niveaux garantis par le régime existant en Ontario et également avec les niveaux correspondant aux besoins que l'on peut qualifier d'essentiels.

3.2.1 Les composantes du revenu minimum de base garanti par l'État

L'État administre actuellement des programmes d'aide financière aux personnes incapables de subvenir elles-mêmes à leurs propres besoins essentiels, de même qu'à ceux des personnes qui sont à leur charge. L'ensemble des programmes remplissant la fonction de garantie d'un revenu minimum de base se subdivise en deux volets principaux, soit l'aide sociale, autour de laquelle s'articule la politique de soutien du revenu, et un ensemble de programmes complémentaires destinés à répondre à certains besoins particuliers des personnes à faible revenu; par exemple, les allocations familiales, l'allocation de disponibilité, le remboursement d'impôts fonciers, l'aide sociale pour besoins spéciaux, le crédit d'impôt fédéral pour enfants, etc. C'est donc l'effet de l'ensemble de ces divers programmes qui assure aux ménages à faible revenu la satisfaction de leurs besoins jugés essentiels.

Le programme d'aide sociale constitue la composante principale du revenu minimum de base pour les personnes de moins de 65 ans. Sauf quelques exceptions, toute personne seule ou toute famille qui se trouve dans le besoin est admissible au programme d'aide sociale. Les ménages visés par ce programme comprennent en effet les personnes seules et les familles composées du père, de la mère, des enfants de moins de 18 ans et des enfants de plus de 18 ans, s'ils sont aux études. L'aide sociale verse une prestation mensuelle qui vise à combler les besoins ordinaires du ménage (nourriture, vêtement, logement, nécessités personnelles et domestiques, frais scolaires), de même que ses besoins spéciaux (médicaments, lunettes, services et prothèses dentaires, transport à des fins médicales, etc.).

Les prestations d'aide sociale pour les besoins ordinaires varient selon le nombre d'adultes et le nombre d'enfants composant le ménage, et selon le genre de famille (biparentale ou monoparentale). Le montant de l'aide est plafonné lorsque le ménage compte plus de deux enfants, compte tenu de l'harmonisation du programme d'aide sociale avec celui des allocations familiales. On estime en effet que les allocations familiales compensent entièrement les besoins essentiels reliés aux enfants à partir du troisième enfant. De plus, la prestation est fixée à des niveaux relativement faibles pour les personnes seules et les couples sans enfant aptes au travail, s'ils sont âgés de moins de 30 ans (149 $ et 298 $ par mois respectivement selon les prestations versées en octobre 1983). Par ailleurs, la prestation est réduite de 85 $ par mois si le ménage habite chez un parent ou un enfant, sauf pour les ménages déjà soumis aux barèmes réduits dont on vient de faire mention.

En plus de l'aide sociale, la quasi-totalité[13] des ménages propriétaires, locataires ou « chambreurs » sont admissibles au programme de remboursement d'impôts fonciers, imputables au logement du ménage. Ce remboursement de 40% des taxes foncières décroît lorsque le revenu du ménage dépasse un certain niveau. Le ménage avec un ou plusieurs enfants est aussi admissible à toute une gamme de programmes gouvernementaux comprenant les allocations familiales fédérales et provinciales, le crédit d'impôt fédéral pour enfants et l'allocation de disponibilité. Ces prestations s'ajoutent à la prestation d'aide sociale et au remboursement d'impôts fonciers.

Parmi les autres programmes accessibles aux ménages à faible revenu, il faut mentionner principalement les habitations à loyer modique et l'aide juridique, qui constituent des subventions importantes à des clientèles relativement peu nombreuses.

Les composantes du revenu minimum de base sont présentées au tableau III.2 pour une vingtaine de ménages types choisis en fonction des particularités de la fonction de garantie d'un revenu minimum de base, et de façon à représenter le plus possible les

13. Les exceptions sont les ménages qui habitent des logements subventionnés (H.L.M.) ou qui résident en centre d'accueil ou en centre hospitalier de soins prolongés.

Tableau III.2

Composantes du revenu minimum de base au Québec pour certains ménages bénéficiaires de l'aide sociale dont le chef est apte au travail
Année 1983

Catégorie de ménage	Bénéficiaires aptes au travail		Composantes du revenu minimum de base ($)	
	Nombre de ménages[1]	Proportion (%)[2]	Aide sociale Besoins ordinaires[3]	Allocations familiales du Québec
1. Personne seule 18-20 ans résident*	35 050	11,8	1 758	—
2. Personne seule 18-20 ans	8 507	2,9	1 758	—
3. Personne seule 21-29 ans résident*	33 498	11,3	1 758	—
4. Personne seule 21-29 ans	21 734	7,3	1 758	—
5. Personne seule 30-64 ans résident*	10 144	3,4	3 795	—
6. Personne seule 30-64 ans	59 139	19,9	4 815	—
7. Couple sans enfant — 2 conjoints de moins de 30 ans	3 393	1,1	3 516	—
8. Couple sans enfant — 2 conjoints de 30 à 64 ans	10 472	3,5	7 650	—
9. Monoparentale — 1 enfant (moins de 6 ans) résident	3 341	1,1	5 532	90
10. Monoparentale — 1 enfant (moins de 6 ans)	16 962	5,7	6 552	90
11. Monoparentale — 1 enfant (6 à 11 ans)	8 808	3,0	6 587	90
12. Monoparentale — 1 enfant (12 à 17 ans)	9 349	3,1	6 587	90
13. Monoparentale — 2 enfants (moins de 6 ans)	3 502	1,2	7 098	211
14. Monoparentale — 2 enfants (6 à 11 ans)	3 024	1,0	7 168	211
15. Monoparentale — 2 enfants (12 à 17 ans)	3 558	1,2	7 168	211
16. Biparentale — 1 enfant (moins de 6 ans)	7 906	2,7	8 268	90
17. Biparentale — 1 enfant (6 à 11 ans)	2 363	0,8	8 303	90
18. Biparentale — 1 enfant (12 à 17 ans)	4 292	1,4	8 303	90
19. Biparentale — 2 enfants (moins de 6 ans)	4 319	1,5	8 772	211
20. Biparentale — 2 enfants (6 à 11 ans)	1 655	0,6	8 842	211
21. Biparentale — 2 enfants (12 à 17 ans)	2 228	0,7	8 842	211

1. Le nombre de ménages bénéficiaires de l'aide sociale en juin 1983 correspond à la situation de ménage non résident, sauf indication contraire. Le concept de « personnes aptes au travail » correspond à celui qui est contenu dans la note 14 du chapitre III.

2. Proportion par rapport à l'ensemble des ménages dont le chef est apte au travail (296 895 ménages en juin 1983).

3. Les montants d'aide sociale sont calculés à partir de la moyenne annuelle des barèmes pour l'année 1983 et comprennent le besoin de frais scolaires de 35 $ accordé en août pour les enfants d'âge scolaire.

* Résidant chez un parent ou chez un de leurs enfants. On a supposé que ces personnes ne recevaient pas de remboursement d'impôts fonciers. Tous les autres ménages sont considérés comme ne résidant pas chez un parent ou chez un de leurs enfants.

Tableau III.2 (suite)

Composantes du revenu minimum de base au Québec pour certains ménages bénéficiaires de l'aide sociale dont le chef est apte au travail
Année 1983

	Composantes du revenu minimum de base ($) (suite)						
Catégorie de ménage	Allocations familiales fédérales	Crédit d'impôt fédéral pour enfants	Allocation de disponibilité	Remboursement d'impôts fonciers	Revenu minimum de base	Besoins spéciaux à l'aide sociale[4]	Aide totale
1.	—	—	—	—	1 758	145	1 903
2.	—	—	—	38	1 796	145	1 941
3.	—	—	—	—	1 758	145	1 903
4.	—	—	—	38	1 796	145	1 941
5.	—	—	—	—	3 795	224	4 019
6.	—	—	—	117	4 932	224	5 156
7.	—	—	—	83	3 599	351	3 950
8.	—	—	—	171	7 821	494	8 315
9.	205	343	300	—	6 470	186	6 656
10.	205	343	300	153	7 643	194	7 837
11.	205	343	—	149	7 374	226	7 600
12.	291	343	—	150	7 461	254	7 715
13.	532	686	500	166	9 193	229	9 422
14.	532	686	—	162	8 759	267	9 026
15.	703	686	—	165	8 933	286	9 219
16.	205	343	300	187	9 393	429	9 822
17.	205	343	—	185	9 126	502	9 628
18.	291	343	—	185	9 212	524	9 736
19.	532	686	500	205	10 906	474	11 380
20.	532	686	—	196	10 467	541	11 008
21.	703	686	—	199	10 641	555	11 195

4. Les montants des besoins spéciaux à l'aide sociale proviennent des moyennes estimées des montants versés pour tous les besoins spéciaux (médicaments, services dentaires, lunettes, prothèses dentaires, transport à des fins médicales, etc.) à l'ensemble des bénéficiaires d'aide sociale de chaque catégorie de ménage, que le chef soit apte au travail ou inapte au travail.

diverses catégories de ménages dont le chef était bénéficiaire de l'aide sociale en juin 1983.

Dans plusieurs pays, le niveau de revenu garanti aux **personnes aptes au travail** est inférieur à celui qui est garanti aux personnes jugées inaptes au travail. C'est là une façon de reconnaître que la situation de dépendance des personnes aptes au travail est, ou doit être, une situation temporaire, ce qui n'est pas le cas des gens inaptes à travailler. Les personnes aptes au travail qui participent à des programmes de formation sont évidemment dans une situation spéciale; en leur accordant des prestations supérieures (ce qui n'est pas toujours le cas au Québec), l'État investit dans leur processus de réinsertion sur le marché du travail. On ne retiendra aux fins du présent document que les cas où l'un des conjoints est apte au travail (soit 296 895 ménages bénéficiaires en juin 1983)[14], puisque le cas des **personnes inaptes au travail** est peu relié au régime de taxation.

On indique au tableau III.2 le nombre de ménages dont le chef est apte au travail et âgé de moins de 65 ans ainsi que la proportion que ce nombre représente par rapport à l'ensemble des ménages considérés comme aptes au travail et bénéficiaires de l'aide sociale. L'ensemble des ménages types retenus représente environ 87% de tous les ménages inscrits à l'aide sociale dont le chef est apte au travail et âgé de moins de 65 ans. Le revenu minimum de base figurant dans ce tableau comprend les montants accordés par l'aide sociale pour les besoins ordinaires, les allocations familiales fédérales et provinciales, le crédit d'impôt fédéral pour enfants, l'allocation de disponibilité et le remboursement d'impôts fonciers. Les sommes accordées en moyenne par l'aide sociale pour chaque ménage type en relation avec les besoins spéciaux sont également ajoutées. Le montant total qui en résulte représente l'aide totale du gouvernement à ces particuliers.

Comme constatation générale, retenons que le revenu minimum de base varie principalement selon le nombre de personnes dans le ménage et qu'il existe une forte discrimination entre les bénéfices accordés aux personnes seules et aux couples sans enfant âgés de moins de 30 ans et ceux qui sont accordés aux autres bénéficiaires.

3.2.2 L'évolution historique du revenu minimum de base garanti par l'État et de sa clientèle

La structure actuelle des programmes remplissant la fonction de garantie d'un revenu minimum de base date de 1974. Toutefois, plusieurs modifications ont été apportées depuis. Ces modifications sont de deux ordres: tout d'abord, les prestations ont été rajustées périodiquement afin de tenir compte de l'inflation; en deuxième lieu, de nouveaux programmes complémentaires sont venus s'ajouter en cours de route.

Parmi ces nouveaux programmes, il y a lieu de mentionner le remboursement d'impôts fonciers en 1979 et l'allocation de disponibilité en 1981. Lorsqu'elles furent introduites, ces deux mesures n'ont pas donné lieu à un réajustement équivalent des prestations de l'aide sociale et se sont traduites par un accroissement du revenu disponible des bénéficiaires.

Quant à l'indexation, il importe de préciser que ce ne sont pas les prestations particulières de chacun des programmes qui ont été indexées, mais plutôt la valeur totale des composantes du revenu minimum de base. Ainsi, lorsqu'au cours d'une année donnée, les allocations familiales ne furent pas indexées ou lorsque le crédit d'impôt fédéral pour enfants fut introduit, les prestations de l'aide sociale furent ajustées en conséquence.

En raison de l'indexation périodique du revenu minimum de base et de l'addition de nouveaux programmes qui n'ont pas été considérés dans le calcul de ce dernier, il s'ensuit que le revenu disponible des bénéficiaires d'aide sociale a pu être maintenu en termes réels depuis 1974, comme l'indique le tableau III.3, qui illustre le cas d'une personne seule âgée de plus de 30 ans. De fait, le revenu disponible du bénéficiaire d'aide sociale s'est même accru de 7% en termes réels, alors que celui du travailleur rémunéré au salaire industriel moyen est demeuré stable en termes réels par rapport à celui que l'on avait observé en 1974. Par contre, les personnes seules âgées de moins de 30 ans n'ont pas toujours bénéficié de l'indexation des prestations de l'aide sociale, de sorte que leur revenu réel s'est détérioré, baissant de 20% entre 1974 et 1983.

---

14. Les personnes aptes au travail considérées comprennent entre autres les personnes qui sont inaptes au travail pour des raisons temporaires et excluent généralement les personnes de 60 ans et plus ainsi que celles de 55 ans et plus absentes depuis au moins 5 ans du marché du travail. Un ménage est considéré comme un ménage de personnes aptes au travail si l'un des conjoints est apte au travail.

Tableau III.3

Évolution du revenu disponible entre 1974 et 1983
Personne seule de 30-64 ans
(en dollars)

	1974	1983	
		en $ de 1983 (Nominal)	en $ de 1974[1] (Réel)
A) Bénéficiaire d'aide sociale			
Prestation d'aide sociale	2 089	4 815	2 156
Remboursement d'impôts fonciers	—	117	52
• Revenu disponible	2 089	4 932	2 208
• Variation du revenu disponible	—	136%	6,6%
B) Travailleur gagnant le salaire industriel moyen			
Salaire	9 024	21 500	9 629
Impôts et contributions	−2 027	−5 848	−2 619
• Revenu disponible	6 997	15 652	7 010
• Variation du revenu disponible	—	124%	0,2%

1. En se basant sur la variation de l'indice des prix à la consommation à Montréal de 1974 à 1983 et sur la variation du revenu disponible.

En ce qui concerne les ménages avec enfants bénéficiaires de l'aide sociale, ils ont vu leur revenu réel s'améliorer légèrement tout au long de cette période, à l'exception des ménages qui ont droit à l'allocation de disponibilité, dont le niveau de vie réel s'est accru de façon plus substantielle. Ainsi, la famille biparentale ayant deux enfants de moins de 6 ans aura vu son revenu disponible augmenter de 17% en valeur réelle entre 1974 et 1983, qu'elle soit bénéficiaire de l'aide sociale ou que le chef gagne le salaire industriel moyen, alors que dans le cas des personnes seules de plus de 30 ans, la situation des assistés sociaux se sera améliorée par rapport à celle des travailleurs gagnant le salaire industriel moyen. Par ailleurs, on doit également analyser l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

L'évolution, depuis 1973, du nombre de bénéficiaires d'aide sociale selon qu'ils sont aptes ou inaptes au travail est un phénomène intéressant (tableau III.4). Afin de pouvoir présenter une série historique homogène, notons que la définition d'inaptitude au travail utilisée ici est moins restreinte que celle qui est utilisée au tableau III.2.

On remarque que le nombre de ménages bénéficiaires d'aide sociale a plus que doublé en 10 ans, passant de 177 000 à 403 000. Comme on le notait en introduction, c'est chez les personnes aptes au travail que la croissance s'avère la plus inquiétante: leur nombre a été presque multiplié par 4 au cours de ces 10 années. On remarque également une croissance très importante (170%) du nombre de bénéficiaires chez les personnes seules, qui est passé de 94 000 à 255 000. Bien que l'année 1982, caractérisée par la dernière crise économique, marque une espèce de brisure dans la série (le nombre des bénéficiaires aptes au travail ayant alors augmenté de 34%), il n'en reste pas moins que les taux de croissance observés pour chacune des autres années de la période sont très élevés, n'ayant jamais été inférieurs à 9%.

Cette croissance élevée peut être attribuée à plusieurs facteurs: resserrement du marché du travail et des conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage, croissance élevée de la population active, nouvelles attitudes face au travail, etc. On peut difficilement évaluer la contribution respective de chacun de ces facteurs. Toutefois, il est certain que le Québec n'a pas les moyens de voir augmenter indéfiniment et à un rythme aussi rapide le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

3.2.3 Comparaison avec l'Ontario

Pour porter un jugement sur le niveau du revenu minimum de base garanti au Québec, il est intéressant de le comparer avec celui qui est garanti aux personnes aptes au travail en Ontario. Tout comme

Tableau III.4

Évolution dans les catégories des bénéficiaires d'aide sociale selon l'aptitude[1] au travail (en décembre)

	Aptes		Inaptes		Total					
Année	Nombre	Variation %	Nombre	Variation %	Nombre	Variation %	Proportion des aptes	Personnes seules	Familles	Proportion de personnes seules
1973	69 196		108 176		177 372		39,2	94 203	83 169	53,1
1974	75 826	9,6	114 778	6,1	190 604	7,5	39,8	102 593	88 011	53,8
1975*	85 996	13,4	121 204	5,6	207 200	8,7	41,5	117 905	89 295	56,9
1976*	101 956	18,6	126 588	4,4	228 544	10,3	44,6	133 470	95 074	58,5
1977*	114 853	12,6	126 152	(0,3)	241 005	5,4	47,7	142 769	98 236	59,2
1978*	126 101	9,8	124 211	(1,5)	250 312	3,9	50,4	148 712	101 600	59,4
1979*	142 472	13,0	128 408	3,4	270 880	8,2	52,6	163 817	107 063	60,5
1980*	156 729	10,0	133 289	3,8	290 018	7,1	54,0	177 735	112 283	61,3
1981*	174 395	11,3	134 896	1,2	309 291	6,6	56,4	192 225	117 066	62,2
1982*	234 432	34,4	137 188	1,7	371 620	20,1	63,1	235 503	136 117	63,3
1983*	264 180	12,7	138 690	1,1	402 870	8,4	65,6	254 810	148 060	63,3

* À partir de 1975, les ménages de 65 ans et plus (pensionnés) ont été ajoutés au prorata des clientèles classées aptes ou inaptes. Leur nombre a fluctué entre 3 000 et 5 000 au cours de la période 1975-1983.

1. Contrairement aux données du tableau III.2, la définition de « personnes inaptes » inclut l'inaptitude temporaire, soit une définition plus large que celle qui est présentée à la note 14.

Source : *Statistiques mensuelles sur la clientèle de l'aide sociale.*

pour la taxation, cette comparaison avec l'Ontario permet de situer le Québec par rapport à la principale province canadienne et de juger de la générosité relative du programme d'aide sociale pour les personnes aptes au travail.

Aux fins de cette comparaison, on a appliqué aux particuliers du Québec la structure ontarienne de transferts. Par conséquent, la prestation d'aide sociale ontarienne pour le logement a été établie à partir du coût moyen de logement payé par les bénéficiaires d'aide sociale du Québec, lequel est inférieur au coût maximal de logement permis dans les règlements ontariens. Le calcul du crédit de taxes foncières de l'Ontario a également été effectué à partir de ce coût moyen de logement. Cette comparaison est présentée au tableau III.5. Aucun montant au titre du crédit de taxes foncières et du crédit d'impôt temporaire pour les frais de chauffage n'a été inclus dans les estimations de l'aide totale pour les bénéficiaires résidant chez un parent, ceux-ci n'étant pas propriétaires ou locataires de leur logement.

Les personnes seules âgées de moins de 21 ans qui demeurent chez leurs parents ne sont pas admissibles à l'aide sociale en Ontario (sauf comme enfant dans une famille), alors qu'elles représentent une forte proportion des bénéficiaires au Québec (11,8% de l'ensemble des bénéficiaires aptes au travail). Par contre, les personnes âgées de moins de 21 ans et ne résidant pas chez leurs parents y sont admissibles, et l'aide totale qui leur est garantie en Ontario est presque le double de celle qui est garantie au Québec. Il en est de même pour les personnes seules et les couples sans enfant qui ont de 21 à 29 ans, quel que soit leur statut à l'égard de la résidence. L'écart entre l'Ontario et le Québec est cependant moindre lorsqu'il y a résidence chez un parent pour ces personnes qui ont de 21 à 29 ans.

La situation inverse prévaut dans le cas des personnes seules âgées de 30 à 64 ans[15], l'aide totale au Québec pour les personnes aptes au travail étant supérieure d'au moins un tiers à celle qui est versée en Ontario, que ces personnes résident ou non chez un parent. Une fois de plus, il s'agit d'un nombre important de bénéficiaires au Québec, représentant 23,3% de l'ensemble des bénéficiaires aptes au

15. À l'exception des femmes seules, âgées de 60 à 64 ans, qui, en Ontario, peuvent se qualifier au *Family Benefits Act* ontarien.

travail. Une situation identique prévaut chez les couples sans enfant dont le chef est âgé entre 30 et 64 ans, l'aide totale étant supérieure d'environ 39% au Québec par rapport à l'Ontario.

Dans le cas des familles monoparentales, les deux systèmes s'équivalent et atteignent des niveaux d'aide totale presque identiques, malgré les différences dans les composantes des deux systèmes. Le système ontarien est toutefois plus généreux pour les familles nombreuses ou ayant des enfants plus âgés. À l'inverse, dans le cas des familles biparentales, le système québécois est plus généreux que le système ontarien et cela, quelle que soit la catégorie de ménage. L'écart diminue cependant pour les familles plus nombreuses ou celles qui ont des enfants plus âgés.

Comme conclusion générale, on peut affirmer que le régime québécois d'aide sociale pour les personnes aptes au travail verse généralement des prestations plus élevées que celui de l'Ontario. Quoiqu'il soit moins généreux pour les personnes seules et les couples sans enfant qui ont de 21 à 29 ans, il accorde un revenu minimum de base plus élevé pour les personnes seules âgées de 18 à 20 ans résidant chez leurs parents, et pour les personnes seules et les couples sans enfant, entre 30 et 64 ans, qui représentent une proportion importante des bénéficiaires d'aide sociale au Québec, soit près de 40%. Le régime québécois est par ailleurs équivalent dans le cas des familles monoparentales, et plus généreux dans le cas des familles biparentales. Dans l'ensemble, les prestations du régime québécois d'aide sociale sont plus élevées pour les catégories de bénéficiaires les plus importantes en nombre. Ainsi, pour les seuls ménages dont le chef est apte au travail, l'application des barèmes ontariens au Québec signifierait des déboursés inférieurs de 150 millions pour le gouvernement.

3.2.4 Comparaison avec le niveau des besoins essentiels

Comme on le sait, la garantie d'un revenu minimum de base représente un objectif social de première importance, puisqu'elle consiste à assurer à tout individu ou ménage un niveau de revenu lui permettant de satisfaire ses besoins considérés comme essentiels, c'est-à-dire l'ensemble des besoins nécessaires au maintien de sa santé et de sa dignité de personne humaine. Il n'existe évidemment pas de norme absolue pour définir le revenu minimum de base, ce que d'autres appellent le seuil de pauvreté. Ainsi, selon l'article 5 de la *Loi sur l'aide sociale*, sont considérés comme besoins ordinaires « la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l'habitation d'une maison ou d'un logement ». Il s'agit d'une définition qui peut prêter largement à interprétation. D'ailleurs, les études sur la question échappent difficilement aux écueils de l'arbitraire ou du subjectivisme.

Pour éviter ces écueils, il est cependant possible de considérer les dépenses de consommation effectivement encourues par des ménages dont la principale source de revenu provient d'un revenu d'emploi. Mais là encore, quel revenu d'emploi doit-on choisir? Doit-on baser le niveau des besoins essentiels, celui que l'État assurera à tous les ménages, sur le niveau des dépenses pour les besoins ordinaires des travailleurs au salaire industriel moyen ou des moins bien rémunérés sur le marché du travail? Le choix du critère de comparaison ainsi que du panier de biens assurés aura inévitablement des répercussions sur l'incitation au travail. En effet, assurer à tous les ménages un niveau de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses ordinaires des travailleurs au salaire industriel moyen inciterait vraisemblablement les travailleurs gagnant moins que ce salaire à être à la charge de l'État en vue d'augmenter leur bien-être.

C'est pourquoi le critère choisi est le niveau moyen des dépenses des ménages à faible revenu soit ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983. Les revenus inférieurs à 13 700 $ sont ceux des chefs de ménage ou des conjoints travaillant à temps plein se situant dans le premier décile de revenu (le premier dix pour cent)[16]. C'est donc le niveau des dépenses des ménages ayant moins que ce revenu, gagné principalement sur le marché du travail, qui sert de norme pour évaluer la couverture actuelle des besoins essentiels par les programmes remplissant la fonction de garantie d'un revenu minimum de base. À des fins de comparaison, cependant, le tableau III.6 indique aussi le niveau moyen des dépenses de tous les ménages dont le revenu, gagné principalement sur le marché du travail, est inférieur au salaire industriel moyen de 21 500 $.

Une fois choisi le groupe de ménages servant de base de comparaison, il faut déterminer quelles sont les dépenses de ces ménages qui doivent être

16. Le premier décile de revenu est établi à l'aide de l'*Enquête sur les dépenses des familles* de Statistique Canada pour l'année 1978 dont les résultats ont été projetés en 1983.

Tableau III.5

Composantes du revenu minimum de base en Ontario et comparaison de l'aide totale avec le Québec pour certains ménages bénéficiaires dont le chef est apte au travail
Année 1983

Catégorie de ménage	Composantes du revenu minimum de base en Ontario ($)		
	Aide sociale Besoins ordinaires[1]	Allocations familiales fédérales	Crédit d'impôt fédéral pour enfants
1. Personne seule 18-20 ans résident*	0	—	—
2. Personne seule 18-20 ans	3 276	—	—
3. Personne seule 21-29 ans résident*	2 724	—	—
4. Personne seule 21-29 ans	3 276	—	—
5. Personne seule 30-64 ans résident*	2 724	—	—
6. Personne seule 30-64 ans	3 504	—	—
7. Couple sans enfant — 2 conjoints de moins de 30 ans	5 376	—	—
8. Couple sans enfant — 2 conjoints de 30 à 64 ans	5 424	—	—
9. Monoparentale — 1 enfant (moins de 6 ans) résident	5 496	342	343
10. Monoparentale — 1 enfant (moins de 6 ans)	6 144	342	343
11. Monoparentale — 1 enfant (6 à 11 ans)	6 144	342	343
12. Monoparentale — 1 enfant (12 à 17 ans)	6 336	342	343
13. Monoparentale — 2 enfants (moins de 6 ans)	6 960	684	686
14. Monoparentale — 2 enfants (6 à 11 ans)	7 140	684	686
15. Monoparentale — 2 enfants (12 à 17 ans)	7 308	684	686
16. Biparentale — 1 enfant (moins de 6 ans)	6 180	342	343
17. Biparentale — 1 enfant (6 à 11 ans)	6 180	342	343
18. Biparentale — 1 enfant (12 à 17 ans)	6 300	342	343
19. Biparentale — 2 enfants (moins de 6 ans)	6 828	684	686
20. Biparentale — 2 enfants (6 à 11 ans)	6 948	684	686
21. Biparentale — 2 enfants (12 à 17 ans)	7 032	684	686

1. Barèmes en vigueur le 1er janvier 1983. Basé sur les barèmes du *Family Benefits Act* pour les familles monoparentales et ceux du *General Welfare Assistance Act* pour les autres ménages. Pour calculer le supplément de loyer, nous avons pris le coût moyen du logement (loyer + chauffage + électricité) déclaré par les bénéficiaires d'aide sociale au Québec en juin 1983 et qui correspond aux divers ménages types, soit 147 $/mois pour les personnes seules de moins de 30 ans, 172 $ pour les personnes seules de 30 à 64 ans, 191 $ pour les couples de moins de 30 ans, 197 $ pour les couples de 30 à 64 ans, 211 $ pour les monoparentales avec un enfant, 223 $ pour les monoparentales avec 2 enfants, 212 $ pour les biparentales avec 1 enfant et 222 $ pour les biparentales avec 2 enfants. Dans le cas des ménages résidant chez un parent, nous avons pris les taux de chambre et de pension qui s'appliquent aux situations où il n'y a pas de profit.

* Résidant chez un parent ou un enfant. On a considéré ces personnes comme n'étant pas admissibles au crédit d'impôts fonciers. Tous les autres ménages sont considérés comme ne résidant pas chez un parent ou chez un de leurs enfants.

Tableau III.5 (suite)

Composantes du revenu minimum de base en Ontario et comparaison de l'aide totale avec le Québec pour certains ménages bénéficiaires dont le chef est apte au travail
Année 1983

	Composantes du revenu minimum de base en Ontario ($) (suite)							
	Crédits provinciaux							
Catégorie de ménage	Taxes foncières[2]	Taxe de vente	Chauffage	Revenu minimum de base	Besoins spéciaux à l'aide sociale en Ontario[3]	Aide totale Ontario	Aide totale Québec	Rapport aide totale Québec/ Ontario
1.	—	38	—	38	0	38	1 903	50,08
2.	185	38	20	3 519	120	3 639	1 941	0,53
3.	—	38	—	2 762	120	2 882	1 903	0,66
4.	185	38	20	3 519	120	3 639	1 941	0,53
5.	—	38	—	2 762	120	2 882	4 019	1,39
6.	205	38	20	3 767	120	3 887	5 156	1,33
7.	210	71	20	5 677	240	5 917	3 950	0,67
8.	214	71	20	5 729	240	5 969	8 315	1,39
9.	—	71	—	6 252	320	6 572	6 656	1,01
10.	220	71	20	7 140	320	7 460	7 837	1,05
11.	220	71	20	7 140	362	7 502	7 600	1,01
12.	220	71	20	7 332	400	7 732	7 715	1,00
13.	223	78	20	8 651	480	9 131	9 422	1,03
14.	224	78	20	8 832	564	9 396	9 026	0,96
15.	225	78	20	9 001	640	9 641	9 219	0,96
16.	220	78	20	7 183	360	7 543	9 822	1,30
17.	220	78	20	7 183	402	7 585	9 628	1,27
18.	221	78	20	7 304	440	7 744	9 736	1,26
19.	223	85	20	8 526	480	9 006	11 380	1,26
20.	224	85	20	8 647	564	9 211	11 008	1,20
21.	225	85	20	8 732	640	9 372	11 195	1,19

2. Établis à partir des coûts de logement précisés à la note 1.
3. Établis à partir d'une estimation des dépenses totales en besoins spéciaux pour l'ensemble des bénéficiaires, soit un montant estimatif de 120 $/année par bénéficiaire du *General Welfare Assistance Act* et de 160 $/année par bénéficiaire du *Family Benefits Act*. Comprend de plus un besoin de frais scolaires de 42 $/année pour un enfant âgé de 6 à 11 ans et 80 $/année pour un enfant âgé de 12 à 17 ans.

considérées comme essentielles. On a d'abord enlevé certaines dépenses, soit parce qu'elles sont couvertes par des besoins spéciaux assumés par l'aide sociale (comme les médicaments prescrits, les soins dentaires et les soins optométriques), soit parce qu'il s'agit de frais reliés à l'occupation d'un emploi (comme l'utilisation d'une automobile, les frais de garde d'enfants et les cotisations syndicales) ou parce qu'il s'agit de dépenses qui ne sont pas réputées être un besoin essentiel (comme les repas pris à l'extérieur[17], le tabac et l'alcool). Parmi les dépenses qui ont été considérées, trois catégories ont été établies:

- les dépenses pour les besoins essentiels à court terme, c'est-à-dire les dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel. Ces dépenses comprennent l'alimentation, le logement, les communications, les services ménagers et les soins personnels;
- les dépenses pour les besoins essentiels à plus long terme, c'est-à-dire qui n'entraînent pas de déboursés réguliers sur une base mensuelle. Il s'agit de l'habillement et des meubles;
- les dépenses pour des besoins importants, mais non essentiels, comme le transport en commun, les loisirs et la lecture.

17. Les dépenses de restaurant reliées aux repas pris à l'extérieur qui ont été exclues représentent la partie qui excède le coût de base des aliments.

Tableau III.6

Dépenses annuelles pour les besoins essentiels selon la taille du ménage pour les groupes de référence
1983
(en dollars)

	Ménages de 1 personne gagnant moins de		Ménages de 2 personnes gagnant moins de		Ménages de 3 personnes gagnant moins de		4e personne ou suivante gagnant moins de	
	13 700 $	21 000 $	13 700 $	21 000 $	13 700 $	21 000 $	13 700 $	21 000 $
Besoins essentiels à court terme								
Alimentation	1 524	1 776	2 604	3 036	3 360	3 924	528	624
Logement	1 992	2 196	2 736	3 012	3 096	3 408	360	396
Communications	144	144	168	168	168	180	—	—
Services ménagers	240	264	372	408	456	504	72	84
Soins personnels	180	204	288	312	336	372	48	48
Total: besoins à court terme	4 080	4 584	6 168	6 936	7 416	8 388	1 008	1 152
Besoins essentiels à long terme								
Meubles	324	336	768	792	876	900	—	—
Habillement	516	528	924	960	1 164	1 200	192	192
Total: besoins à court et à long terme	4 920	5 448	7 860	8 688	9 456	10 488	1 200	1 344
Besoins non essentiels								
Transport en commun	228	276	372	456	420	504	—	—
Loisirs	336	312	420	384	444	420	24	36
Lecture	120	132	132	144	132	144	—	—
Total: besoins essentiels et non essentiels	5 604	6 168	8 784	9 672	10 452	11 556	1 224	1 380

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.

Le tableau III.6 présente, selon la taille des ménages, les dépenses annuelles moyennes que ces ménages ont affectées à chacune de ces trois catégories de besoins.

Le niveau des dépenses des ménages à faible revenu pour ces trois catégories de besoins ne sont pas directement comparables avec le revenu minimum de base garanti au Québec pour deux raisons. D'une part, le ménage considéré dans le régime de transferts ne comprend que des familles composées de parents et d'enfants; ce n'est donc pas tout à fait le ménage tel que l'*Enquête sur les dépenses des familles* de Statistique Canada le définit et qui comprend tout groupe de personnes vivant dans un même logement. D'autre part, un enfant de 18 ans et plus qui n'est plus aux études n'est pas considéré aux fins des programmes de transfert comme membre du ménage formé par ses parents, même s'il demeure avec eux.

Il faut noter par ailleurs que la prestation mensuelle versée à une famille bénéficiaire sera réduite de 85 $ si cette dernière vit dans un logement avec une personne qui lui est apparentée. Il s'ensuit que l'administration responsable des programmes de transfert remplissant la fonction de garantie d'un revenu minimum de base ne détermine pas si une personne vit effectivement seule ou si elle partage un logement avec d'autres personnes (sauf si elles lui sont apparentées). On suppose tout simplement que cette personne occupe seule son logement et on lui reconnaît des besoins en conséquence. Compte tenu des économies d'échelle résultant du partage avec d'autres personnes d'un logement autonome, le gouvernement assure une couverture des besoins essentiels plus élevée aux personnes partageant un logement avec des personnes non parentes qu'aux personnes vivant effectivement seules ou avec une personne qui leur est apparentée. Cela est coûteux pour l'État parce qu'on évalue que seulement 30% des personnes seules (célibataires, divorcés, veufs, etc.) de moins de 65 ans vivent effectivement seules dans un logement autonome; les autres 70% partagent un logement autonome ou vivent en chambre.

Lorsqu'on se demande quels sont les besoins essentiels d'un célibataire, il faut donc déterminer quel est le mode de vie considéré comme un besoin essentiel: vivre seul? à deux? à trois? ...? Au tableau III.7, deux hypothèses sont formulées à ce sujet:

- les besoins essentiels du célibataire seraient ceux des ménages à faible revenu constitués d'une seule personne;
- ils seraient égaux à la moitié des besoins des ménages à faible revenu composés de deux personnes où au moins un conjoint travaille à plein temps.

Ces deux hypothèses apparaissent réalistes compte tenu que le nombre moyen de personnes par ménage au Québec est de 3, la troisième personne étant le plus souvent un enfant.

La seconde difficulté pour comparer le revenu garanti avec les besoins essentiels concerne le niveau des besoins essentiels à attribuer aux enfants. L'*Enquête sur les dépenses des familles* de Statistique Canada, comme on l'a vu, ne permet pas de distinguer les ménages selon qu'ils sont composés d'adultes ou d'enfants. On peut raisonnablement supposer que les ménages recensés sont composés pour la plupart d'un adulte, lorsqu'il sont composés d'une seule personne, de deux adultes, lorsqu'ils réunissent deux personnes, de deux adultes et un enfant, lorsqu'ils réunissent trois personnes, ainsi que de deux adultes et deux enfants, lorsqu'ils réunissent quatre personnes. Ainsi, on peut raisonnablement attribuer au premier enfant d'une famille biparentale les besoins accordés au troisième membre des ménages recensés et attribuer à chacun des enfants suivants les besoins accordés au quatrième membre de ces mêmes ménages.

Par contre, les dépenses additionnelles attribuables au premier enfant d'une famille monoparentale ne sont pas mesurées isolément. Elles peuvent être associées à celles du premier enfant ou à celles du deuxième adulte d'une famille biparentale. Dans le second cas, on suppose que les besoins essentiels d'un enfant ne diffèrent pas de ceux d'un adulte, tandis que dans le premier, on attribue à la famille monoparentale les mêmes économies d'échelle qu'à la famille biparentale. La réalité se situe vraisemblablement entre ces deux positions. Les besoins essentiels des familles monoparentales sont donc présentés au tableau III.7 selon les deux hypothèses: soit que les besoins essentiels attribuables au premier enfant sont égaux à ceux qui sont attribuables au premier enfant d'une famille biparentale (troisième personne), soit qu'ils sont égaux à ceux qui sont attribuables au deuxième adulte d'une telle famille.

Au tableau III.7, la méthode qu'on vient de décrire est appliquée à neuf ménages types, afin de comparer le revenu qui leur est garanti par l'État avec les dépenses pour les besoins essentiels recensés chez les ménages à faible revenu. La conclusion est que le revenu minimum de base garanti par les programmes de transfert est plus élevé que la norme

Tableau III.7

Comparaison entre le revenu minimum de base et le niveau des dépenses des ménages à faible revenu selon différentes hypothèses pour les célibataires et les familles monoparentales
1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	(A) Revenu minimum de base[1]	(B) Besoins essentiels à court terme[2]	Taux de couverture (A)/(B) (%)	(C) Besoins essentiels à court terme et à long terme[3]	Taux de couverture (A)/(C) (%)	(D) Besoins essentiels et importants mais non essentiels[4]	Taux de couverture (A)/(D) (%)
Célibataires							
– Si les besoins sont égaux à la moitié de ceux d'un ménage composé de deux personnes							
• Personne seule de moins de 30 ans	1 796	3 084	58	3 930	46	4 392	41
• Personne seule 30-64 ans	4 932	3 084	160	3 930	126	4 392	112
– Si les besoins sont égaux à ceux d'un ménage composé d'une seule personne							
• Personne seule de moins de 30 ans	1 796	4 080	44	4 920	36	5 604	32
• Personne seule 30-64 ans	4 932	4 080	121	4 920	100	5 604	88
Couples							
• Couple sans enfant — 2 conjoints de moins de 30 ans	3 599	6 168	58	7 860	46	8 784	41
• Couple sans enfant — 2 conjoints de 30 à 64 ans	7 821	6 168	127	7 860	100	8 784	89
• Biparentale — 1 enfant moins de 6 ans	9 393	7 416	127	9 456	99	10 452	90
• Biparentale — 2 enfants moins de 6 ans	10 906	8 424	129	10 656	102	11 676	93
• Biparentale — 2 enfants 6-11 ans	10 467	8 424	124	10 656	98	11 676	90

Tableau III.7 (suite)

Comparaison entre le revenu minimum de base et le niveau des dépenses des ménages à faible revenu selon différentes hypothèses pour les célibataires et les familles monoparentales
1983
(en dollars)

Catégorie de ménage	(A) Revenu minimum de base[1]	(B) Besoins essentiels à court terme[2]	Taux de couverture (A)/(B) (%)	(C) Besoins essentiels à court terme et à long terme[3]	Taux de couverture (A)/(C) (%)	(D) Besoins essentiels et importants mais non essentiels[4]	Taux de couverture (A)/(D) (%)
Familles Monoparentales							
A– Si le 1er enfant a les mêmes besoins de base que le 1er enfant d'une famille biparentale							
• Monoparentale – 1 enfant moins de 6 ans	7 643	5 328	143	6 516	117	7 272	105
• Monoparentale – 2 enfants moins de 6 ans	9 193	6 336	145	7 716	119	8 496	108
B– Si le 1er enfant a les mêmes besoins de base qu'un deuxième adulte dans le ménage							
• Monoparentale – 1 enfant moins de 6 ans	7 643	6 168	124	7 860	97	8 784	87
• Monoparentale – 2 enfants moins de 6 ans	9 193	7 416	124	9 456	97	10 458	88

1. Voir le tableau III.2. Les besoins spéciaux à l'aide sociale sont exclus du revenu minimum de base. Les personnes seules et les familles monoparentales sont des personnes non-résidentes.
2. Les besoins comprennent l'alimentation, le logement (incluant chauffage et électricité), les communications (téléphone, poste), les services ménagers (produits de nettoyage ménager, articles en papier et emballages pour aliments, autres articles ménagers) et les soins personnels (services de soins personnels, produits de toilette, appareils de soins personnels).
3. Il faut ajouter, aux besoins essentiels à court terme, l'habillement (vêtement, chaussures, accessoires vestimentaires) ainsi que les articles et accessoires d'ameublement (meubles, appareils ménagers, articles de cuisine, de table, articles ménagers en tissu et en plastique, outils, articles de décoration, etc.).
4. Il faut ajouter aux besoins essentiels à court et à long terme le transport en commun, le loisir (billets d'entrée, matériel de loisir) et la lecture (journaux, livres, revues).

définie par les dépenses de consommation pour la satisfaction des **besoins** considérés **essentiels à court terme** des ménages gagnant moins de 13 700 $, et dont le revenu provient principalement d'un revenu d'emploi.

Si l'on inclut dans la norme de référence les dépenses de consommation de ces ménages pour la satisfaction de leurs **besoins essentiels à long terme**, tels que l'habillement et l'ameublement, le revenu minimum de base du régime de transferts équivaut pratiquement aux dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour l'ensemble de leurs besoins essentiels.

Si, par contre, on inclut dans la norme de référence certains besoins importants mais non essentiels tels que le transport en commun, les loisirs et la lecture, le revenu minimum de base des mêmes personnes correspond à environ 90% de l'ensemble des dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour tous ces besoins.

Le régime de transferts semble donc considérer que même si elles sont aptes au travail, ces personnes vont demeurer assez longtemps à l'aide sociale pour engager des dépenses servant à satisfaire des besoins essentiels à long terme. Les seules exceptions sont encore une fois les personnes seules et

les couples âgés de moins de 30 ans n'ayant pas d'enfant.

Il peut cependant être intéressant de noter que le revenu minimum de base en Ontario se situe assez près du niveau des besoins essentiels à court terme pour les familles biparentales et les personnes de 30 à 64 ans. Par exemple, une personne seule de 30 à 64 ans reçoit 3 767 $ du régime de transferts ontarien, alors que les besoins essentiels à court terme pour une personne seule sont de 4 080 $, ou une famille de deux enfants de 6-11 ans reçoit 8 647 $ en Ontario, comparativement à 10 467 $ dans le régime québécois et à 8 424 $ pour les besoins essentiels à court terme.

Dans le cas des familles monoparentales, si l'on associe le niveau des besoins essentiels du premier enfant à celui d'un deuxième adulte d'un ménage, le taux de couverture de leurs besoins essentiels est équivalant à celui des autres groupes de 30 à 64 ans. Si le niveau de besoins essentiels est plutôt associé à celui du premier enfant d'une famille biparentale, le taux de couverture des besoins essentiels devient de 15% à 20% plus élevé que le taux de couverture des besoins essentiels des autres familles. Ainsi, il apparaît que le régime de transferts a reconnu comme niveau de besoins essentiels du premier enfant d'une famille monoparentale l'équivalent des besoins essentiels d'un deuxième adulte d'un ménage.

En guise de conclusion, il faut noter que, sauf dans le cas des personnes seules et des couples âgés de moins de 30 ans n'ayant pas d'enfant, le revenu minimum de base garanti par l'État aux personnes aptes au travail est suffisamment élevé pour couvrir plus que la totalité des dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels à court et à long terme. Il se situe par contre à environ 90% des dépenses globales de consommation de ces mêmes ménages pour la satisfaction de l'ensemble de leurs **besoins** essentiels et **importants mais non essentiels**. Par ailleurs, le revenu minimum de base garanti en Ontario, qui est généralement plus faible que celui du Québec, correspond plus aux besoins essentiels à court terme.

3.2.5 Comparaison avec le niveau des besoins essentiels reconnus par le régime de taxation

C'est le régime de transferts qui permet de combler les besoins essentiels des individus et des ménages qui n'ont pas les revenus suffisants pour ce faire. Pour sa part, le régime de taxation doit éviter de taxer le revenu nécessaire pour combler les besoins essentiels du contribuable et des personnes à sa charge. C'est là le rôle des exemptions personnelles. Les divers crédits et les réductions d'impôts peuvent aussi jouer le même rôle puisqu'ils influencent le niveau de revenu non imposable.

L'intégration des régimes de taxation et de transferts exige donc en premier lieu un niveau de revenu non imposable qui soit au moins aussi élevé que le niveau des besoins essentiels reconnus par la société. Le tableau III.8 montre que cela est toujours le cas dans la fiscalité québécoise. Dans tous les cas considérés, le revenu exempté d'impôt[18] dépasse le niveau du revenu minimum de base garanti par le régime de transferts.

Cependant, l'ampleur de l'écart entre le niveau des besoins essentiels reconnus par le régime de taxation et celui qui est garanti par le régime de transferts varie considérablement d'une catégorie de ménages à l'autre, passant de 198 $ pour les célibataires de 30 à 64 ans à 5 558 $ pour les familles biparentales dont les deux conjoints travaillent et qui ont 2 enfants de moins de 6 ans. L'écart est aussi très élevé pour les célibataires de moins de 30 ans, pour les familles monoparentales et pour les autres familles dont les deux conjoints travaillent. Dans le cas des célibataires de moins de 30 ans, l'écart s'explique par le fait que le régime de transferts ne couvre pas entièrement leurs besoins essentiels. Pour les familles monoparentales, il provient de l'exemption d'équivalent de personne mariée conjuguée à l'allocation de disponibilité et au crédit d'impôt pour enfants. Dans le cas des familles biparentales, c'est le traitement accordé aux enfants de moins de 6 ans qui l'explique. Il faut enfin noter que le traitement accordé aux ménages avec deux revenus est plus avantageux que celui qui est accordé aux ménages n'ayant qu'un revenu, mais uniquement sur le plan de la taxation. Cette situation est attribuable d'une part à la reconnaissance des frais reliés à l'emploi, mais surtout au fait que l'exemption de base est plus importante que l'exemption de conjoint.

L'existence d'un écart positif entre le niveau de revenu exempté d'impôt et le niveau du revenu minimum de base garanti par le régime de transferts n'est pas déraisonnable en soi. Le principe

18. Le revenu exempté d'impôt résulte d'abord du niveau des exemptions personnelles. Il résulte aussi de l'existence de crédits d'impôt et d'allocations non imposables, telles que l'allocation de disponibilité, les allocations familiales, l'allocation au conjoint ou le supplément de revenu garanti.

Tableau III.8

Comparaison des besoins essentiels reconnus par le régime d'imposition du Québec et par le régime de transferts aux particuliers
1983
(en dollars)

	Revenu garanti par le régime de transferts[1]	Revenu où l'impôt des particuliers est nul au Québec[2]
1. Célibataire de 18 à 29 ans	1 796	5 130
2. Célibataire de 30 à 64 ans	4 932	5 130
3. Couple de 30 à 64 ans sans enfant		
• un revenu	7 821	8 900
• deux revenus	7 821	10 260
4. Famille monoparentale avec 1 enfant de moins de 6 ans	7 643	12 200
5. Famille biparentale avec 2 enfants de moins de 6 ans		
• un revenu	10 906	15 069
• deux revenus	10 906	16 464
6. Famille biparentale avec 2 enfants de 6 à 11 ans		
• un revenu	10 467	11 104
• deux revenus	10 467	15 584
7. Couple de 65 ans ou plus (aucun ne travaille)	11 119	14 460

1. Comprend les montants de l'aide sociale, des allocations familiales québécoises et fédérales, de l'allocation de disponibilité, du remboursement d'impôts fonciers, de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti.

2. Comprend le montant des exemptions personnelles, de la déduction générale de 100 $, de la déduction pour frais de garde, des allocations familiales fédérales exemptées, des allocations familiales et de disponibilité du Québec transformées en exemptions.

retenu est de ne pas taxer le revenu servant à la couverture des besoins essentiels. Cela n'implique toutefois pas qu'il faille taxer le revenu immédiatement supérieur. Au contraire, il est même préférable de maintenir une zone tampon à l'intérieur de laquelle les paiements de transferts sont réduits progressivement sans que l'impôt n'intervienne, cela afin d'éviter que les travailleurs ne remettent à l'État, par la voie d'impôts ou de prestations réduites, la quasi-totalité du revenu supplémentaire obtenu à la suite de leur retour sur le marché du travail. En effet, un problème d'incitation au travail survient lorsque l'impôt s'applique aux niveaux immédiatement supérieurs au revenu minimum de base garanti, le taux marginal d'imposition s'additionnant au taux marginal de réduction des transferts. Notons que, dans le présent document, ce qu'on identifie comme étant le *taux marginal implicite de taxation* inclut la somme de ces deux taux marginaux. De plus, un problème d'équité émerge du fait que l'écart entre le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts et le revenu où l'impôt commence à s'appliquer varie beaucoup d'un ménage à l'autre.

3.2.6 La compensation des charges familiales

Le revenu minimum de base garanti par l'État sert aussi à compenser les charges qu'impose la présence d'enfants. Cette fonction est assurée par plusieurs mécanismes différents, comme on l'a vu au chapitre II.

Dans le cas des familles qui n'ont pas les ressources financières suffisantes, la compensation des charges familiales doit normalement couvrir la totalité des besoins essentiels de leurs enfants, sauf pour la partie couverte par les ressources propres de la famille. Il est donc prévu dans le programme d'aide sociale qu'une prestation supplémentaire soit accordée aux familles pour qui les allocations familiales et les crédits d'impôt ne sont pas assez élevés. Dans le cas des familles à revenus suffisants, il n'est pas évident que l'État doive compenser complètement la charge des enfants. Il est clair par contre que le système d'imposition doit éviter que les revenus nécessaires pour combler les besoins essentiels des enfants soient taxés.

Tableau III.9

Comparaison des besoins essentiels des travailleurs à faible revenu pour les enfants à charge avec leurs besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition et dans le régime de transferts, selon la taille des familles
1983
(en dollars)

Taille des familles	Besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition[1]	
	Familles biparentales mariées	Familles monoparentales ou familles biparentales conjoints de fait
Familles de 1 enfant		
• Moins de 6 ans	1 425	5 195
• 6 à 11 ans	487	4 257
• 12 à 15 ans	573	4 343
• 16 et 17 ans	1 343	4 343
Familles de 2 enfants		
• Moins de 6 ans	2 752	6 522
• 6 à 11 ans	1 190	4 960
• 12 à 15 ans	1 362	5 131
• 16 et 17 ans	2 902	5 901
Familles de 3 enfants		
• Moins de 6 ans	4 329	8 099
• 6 à 11 ans	2 455	6 225
• 12 à 15 ans	2 712	6 482
• 16 et 17 ans	5 022	8 022

1. Les besoins de base reconnus dans le régime d'imposition québécois incluent l'exemption des allocations familiales fédérales, l'exemption pour enfants à charge de 16 et 17 ans ainsi que les allocations familiales québécoises et de disponibilité converties en exemption au taux marginal maximum.

Les besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition sont différents de ceux qui sont reconnus dans les programmes de transfert et, de plus, ils varient considérablement selon l'âge des enfants et selon l'organisation de la famille. Ainsi, comme le démontre le tableau III.9, le régime d'imposition reconnaît à un enfant de 6 à 11 ans des besoins essentiels nettement inférieurs (487 $) à ceux que lui reconnaît le programme d'aide sociale (1 305 $). Cependant, si cet enfant vit dans une famille monoparentale dont le chef est âgé de 30 ans ou plus, les besoins essentiels reconnus à son égard seront de 4 257 $ dans le régime d'imposition et de 2 442 $ à l'aide sociale. Si le chef de la famille monoparentale et celui de la famille biparentale ont moins de 30 ans, l'État versera respectivement 5 578 $ et 5 527 $ de plus qu'il ne verserait aux personnes de moins de 30 ans sans enfant dont les prestations sont réduites.

On remarquera que, dans le régime d'imposition, les besoins des enfants de 6 à 15 ans sont mal couverts pour les familles biparentales mariées, alors que ceux des enfants de moins de 6 ans et de 16 et 17 ans y sont mieux couverts, à cause de la présence de l'allocation de disponibilité et de l'exemption pour enfants de 16 et 17 ans.

Pour les familles plus nombreuses, l'écart des besoins essentiels reconnus a tendance à s'amenuiser entre le régime d'imposition et le régime de transferts au fur et à mesure que le nombre d'enfants s'accroît. En effet, alors que le montant de prestations accordé est sensiblement équivalent, soit

Tableau III.9 (suite)

Comparaison des besoins essentiels des travailleurs à faible revenu pour les enfants à charge avec leurs besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition et dans le régime de transferts, selon la taille des familles
1983
(en dollars)

Prestations supplémentaires des bénéficiaires d'aide sociale[2] résultant de la présence d'enfants				Dépenses supplémentaires moyennes pour les besoins essentiels[3] des travailleurs à faible revenu (moins de 13 700 $)		
Familles de 30 à 64 ans		Familles de moins de 30 ans				
Familles biparentales	Familles monoparentales	Familles biparentales	Familles monoparentales	Besoins essentiels à court terme	Besoins essentiels à court et à long terme	Besoins essentiels et non essentiels
				1 248	1 596	1 668
1 572	2 711	5 794	5 847			
1 305	2 442	5 527	5 578			
1 391	2 529	5 613	5 665			
1 391	2 529	5 613	5 665			
				2 256	2 796	2 892
3 085	4 261	7 307	7 397			
2 646	3 827	6 868	6 963			
2 820	4 001	7 042	7 137			
2 820	4 001	7 042	7 137			
				3 264	3 996	4 116
4 486	5 664	8 708	8 800			
3 982	5 162	8 204	8 298			
4 244	5 421	8 466	8 557			
4 244	5 421	8 466	8 557			

2. Les revenus supplémentaires sont calculés pour les bénéficiaires d'aide sociale ne résidant pas chez des parents.

3. Ces besoins proviennent des dépenses moyennes supplémentaires reliées à la présence d'une troisième personne dans un ménage, lesquelles sont associées au premier enfant, et des dépenses supplémentaires de la quatrième personne ou des suivantes dans un ménage, lesquelles sont associées au deuxième enfant ou aux suivants.

1 305 $, 1 341 $ et 1 336 $ respectivement pour les premier, deuxième et troisième enfants de 6 à 11 ans membres de familles biparentales bénéficiaires de l'aide sociale, les besoins reconnus croissent selon le rang de l'enfant dans le régime d'imposition, soit 487 $, 703 $ et 1 265 $, respectivement pour les premier, deuxième et troisième enfants. La modulation des allocations familiales dont le montant croît avec le rang des enfants est partiellement compensée par des augmentations de prestations d'aide sociale moins élevées, alors qu'elle a son plein effet dans le régime d'imposition.

Autant dans le régime d'imposition que dans le régime de transferts, les besoins essentiels reconnus pour les enfants des familles monoparentales sont nettement plus élevés que ceux qui sont reconnus pour les enfants des familles biparentales. Il en est de même pour les familles biparentales non légalement mariées, qui sont reconnues comme des familles monoparentales dans le régime d'imposition. Les besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition pour deux enfants de 6 à 11 ans seront de 1 190 $ pour une famille biparentale mariée, comparativement à 4 960 $ pour une famille monoparentale ou pour une famille dont les conjoints de fait ont tous les deux des revenus. Cet écart important vient du fait que les familles monoparentales ou les conjoints de fait peuvent réclamer une exemption d'équivalent de personne mariée à

l'égard du premier enfant; cette exemption est cependant limitée à une seule réclamation par logement autonome.

Les niveaux de transferts associés à la présence d'enfants dans les familles monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale sont supérieurs aux dépenses moyennes des ménages à faible revenu pour les besoins essentiels à court terme associés à la présence d'enfants. Ils correspondent plutôt aux besoins essentiels à court et à long terme. Pour les familles plus nombreuses et ayant des enfants de moins de 6 ans, les niveaux de transferts atteignent ce que ces ménages dépensent en moyenne pour les besoins essentiels et importants mais non essentiels de leurs enfants. On obtient de tels résultats parce que le régime de transferts tient peu compte des économies d'échelle qu'entraîne le fait d'être une famille.

3.2.7 La question des besoins spéciaux

Les besoins spéciaux reconnus par le programme d'aide sociale s'appliquent à des situations particulières qui, en temps normal, ne sont pas récurrentes d'un mois à l'autre ou d'un bénéficiaire à l'autre. Cette aide vise principalement à préserver la santé, à compenser la perte de biens par suite d'un incendie ou d'un autre sinistre et à favoriser l'emploi. Parmi les besoins spéciaux remboursés aux bénéficiaires d'aide sociale, les médicaments et les services dentaires sont l'objet d'une hausse croissante des coûts. Selon l'estimation présentée au début de ce chapitre, l'ensemble des besoins spéciaux à l'aide sociale pour une famille biparentale avec deux enfants de 6 à 11 ans représentait en moyenne plus de 500 $ en 1983, soit une proportion de 6% des prestations ordinaires reçues par ces familles.

L'aide juridique est aussi un besoin spécial reconnu. Elle a pour objectif de couvrir toute dépense reliée à l'administration de la justice (services professionnels et tribunaux) et encourue par des personnes dont le revenu hebdomadaire est inférieur à certains seuils. Ces seuils sont, par exemple, de 170 $ par semaine pour une personne seule et de 215 $ pour une famille de trois personnes.

L'existence de ces besoins spéciaux dans un régime de transferts approprié ne doit évidemment pas être remise en question. Il reste qu'elle a des conséquences sur l'incitation au travail. Pour celui qui reçoit une compensation reliée à de tels besoins, son incitation à quitter l'aide sociale ou à accroître son revenu se trouve donc diminuée en raison de la perte de la compensation monétaire du gouvernement servant à couvrir ces besoins.

3.2.8 Le revenu minimum de base des étudiants

Même si les programmes d'aide aux étudiants ne font pas l'objet d'une analyse exhaustive dans le présent document, il importe néanmoins d'en examiner les éléments si l'on veut juger du traitement que le régime de transferts accorde aux jeunes qui ne sont pas des étudiants. Ainsi, le régime de transferts ne doit pas nuire à l'incitation à continuer des études postsecondaires. La comparaison est cependant difficile puisque les paiements de transferts aux étudiants, de même que leurs besoins, se comparent mal à ceux du reste de la population. D'abord, leurs besoins comprennent, en plus des besoins essentiels, des besoins supplémentaires reliés aux études (frais de scolarité, coût des livres, frais de transport, etc.). De plus, la problématique des besoins essentiels des étudiants renvoie nécessairement à des besoins de longue durée, les études postsecondaires s'échelonnant sur plusieurs années. Enfin, l'aide aux étudiants comprend, en plus des bourses, des prêts dont l'État paie les intérêts jusqu'à la fin de leurs études. Comme un dollar aujourd'hui a une valeur plus grande qu'un dollar à la fin des études, la contribution de l'étudiant se trouve réduite d'autant. Ces prêts ne peuvent être comparés à des prestations ordinaires puisque leurs bénéfices seront fonction de la longueur des études et du niveau des taux d'intérêt.

Par ailleurs, le régime de prêts et bourses n'est pas uniquement un programme de transfert. L'aide aux étudiants est aussi un volet de la politique d'éducation et elle vise à aider ceux qui le voudraient à réaliser l'investissement en capital humain que constituent des études postsecondaires. Les problèmes d'harmonisation entre le programme d'aide sociale et le régime des prêts et bourses seront traités à la section 3.6.1.7.

3.2.9 Le revenu minimum de base des personnes âgées

Dans le cas des personnes âgées de 65 ans ou plus, il est également difficile de comparer leur niveau de revenu minimum de base et leur niveau de besoins essentiels avec celui des personnes âgées de 18 à 64 ans, même si cette comparaison s'avère utile. En effet, leur niveau de revenu minimum de base dépendra de leur situation antérieure sur le marché du travail (niveau de salaire et nombre d'années de contribution au Régime de rentes du Québec). Quant au niveau des besoins essentiels des personnes âgées de 65 ans ou plus, il ne peut être associé à celui des personnes aptes au travail moins âgées, car leur retrait du marché du travail est plutôt permanent.

Le tableau III.10 compare le revenu minimum de base garanti aux personnes âgées à celui qui est garanti aux personnes de moins de 65 ans dans le cas des célibataires et des couples, et selon que ces personnes n'ont jamais contribué au Régime de rentes du Québec ou selon qu'ils y ont contribué sur la base du salaire industriel moyen.

Ainsi, le revenu minimum de base garanti aux personnes âgées de 65 ans ou plus et qui n'ont jamais contribué au R.R.Q. est de 29% et 42% plus élevé que celui qui est garanti aux personnes de 30 à 64 ans, respectivement célibataires et mariées. À noter qu'il s'agit là de données valables pour 1983 et que le supplément du revenu garanti sera augmenté de 50 $ par mois en 1984, ce qui creusera davantage l'écart auquel on fait actuellement référence.

Le niveau du revenu minimum de base garanti aux personnes âgées célibataires correspond plutôt aux besoins essentiels et non essentiels que réussissent à satisfaire en moyenne les célibataires travaillant à temps plein avec un revenu de moins de 21 000 $. Pour les couples âgés de 65 ans ou plus, le revenu garanti est de 15% plus élevé que les besoins essentiels et non essentiels des couples de moins de 65 ans gagnant également moins de 21 000 $ (voir tableau III.6).

Par ailleurs, si un membre du couple a obtenu avant sa retraite un salaire qui a suivi le salaire industriel moyen et qu'il a accumulé annuellement dans son Régime de rentes une prestation de retraite de 4 142 $, son niveau de revenu minimum de base garanti n'est que de l'ordre de 2 000 $ plus élevé que celui qui est garanti au bénéficiaire qui n'a pas participé au marché du travail. En effet, à ces niveaux de revenu, chaque dollar supplémentaire de prestation du R.R.Q. entraîne une réduction de 0,50 $ du supplément de revenu garanti.

On peut ainsi conclure que le niveau du revenu minimum de base garanti par les gouvernements aux personnes âgées est nettement supérieur à celui qui est garanti aux personnes de moins de 65 ans. Cet écart pourrait s'expliquer, en premier lieu, par le fait que le programme de la Sécurité de la vieillesse est administré sur une base pancanadienne et qu'il ne peut être compatible avec les bénéfices versés par chaque province pour les personnes de moins de 65 ans. Aussi, comme l'objectif de maintenir l'incitation au travail des personnes âgées n'est plus présent, les niveaux de revenu minimum de base peuvent être déterminés sans relation avec ce que le marché du travail peut offrir.

On pourrait également croire que les besoins essentiels sont plus grands pour les personnes âgées. Il

Tableau III.10

Comparaison du revenu minimum de base pour les personnes de 65 ans ou plus selon leur situation antérieure sur le marché du travail
(en dollars)

	Personnes âgées de 65 ans ou plus					Personnes âgées de 30 à 64 ans
	Pension de la Sécurité de la vieillesse	Supplément du revenu garanti	Prestation R.R.Q.	Remboursement d'impôts fonciers	Total[1]	Total[1]
1. N'ont jamais contribué au R.R.Q.						
Célibataire	3 066	3 080	—	226	6 372	4 932
Couple	6 132	4 752	—	235	11 119	7 821
2. Ont contribué au R.R.Q. à un salaire équivalant au salaire industriel moyen						
Célibataire	3 066	1 016	4 142	261	8 485	
Couple	6 132	2 688	4 142	259	13 221	

1. Excluant les besoins spéciaux.

est évident, par exemple, que tous les besoins reliés à la santé (médicaments, frais médicaux, frais d'hospitalisation, etc.) sont plus grands pour ces personnes. À peu de chose près, cependant, tous ces besoins sont comblés par l'État.

Les personnes âgées ont aussi un certain nombre de besoins reliés à leur degré d'autonomie. Les centres hospitaliers de soins prolongés et les centres d'hébergement pour personnes âgées ont un rôle à jouer à cet égard. L'analyse de ces programmes ne fait toutefois pas l'objet du *Livre blanc*.

Par ailleurs, à cause de l'existence d'un niveau élevé de revenu minimum de base et de la pension universelle de la Sécurité de la vieillesse, on peut penser que si les programmes spéciaux offerts par le Québec, c'est-à-dire les médicaments gratuits, les services de transport ambulancier et l'aide au logement par le programme LOGIRENTE, sont absolument nécessaires dans certains cas, ils sont plutôt généreux dans d'autres.

3.2.10 L'indexation des composantes du revenu minimum de base

Les modalités d'indexation des prestations composant le revenu minimum de base sont plus complètes et plus exhaustives que celles qui sont utilisées à l'impôt sur le revenu. Si la plupart des prestations font l'objet d'indexation, les méthodes utilisées sont cependant différentes d'un programme à l'autre. Comme le montre le tableau III.11, plusieurs programmes font l'objet d'une indexation trimestrielle statutaire (aide sociale, pension de la Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, allocation au conjoint d'une personne âgée) ; d'autres font l'objet d'une indexation annuelle (allocations familiales fédérales et québécoises, crédit d'impôt fédéral pour enfants) ; les bénéfices accordés par le régime de prêts et bourses, quant à eux, sont ajustés annuellement mais de façon discrétionnaire. Pour ce qui est des autres programmes de transfert, ils ne sont pas indexés. Ils sont le plus souvent liés à des besoins particuliers qui

Tableau III.11

Formules d'indexation appliquées aux différents programmes de transfert

Programmes	Méthode d'indexation	Périodicité
Aide sociale	Statutaire	Trimestrielle
Prêts-bourses	Discrétionnaire	Annuelle
Pension de la Sécurité de la vieillesse	Statutaire	Trimestrielle
Supplément de revenu garanti	Statutaire	Trimestrielle
Allocation au conjoint	Statutaire	Trimestrielle
Allocations familiales		
• fédérales	Statutaire	Annuelle
• québécoises	Statutaire	Annuelle
Crédit d'impôt fédéral pour enfants		
• montant du crédit par enfant	Statutaire	Annuelle
• seuil de revenu familial	Non indexé	—
Allocation de disponibilité	Non indexée	—

croissent eux-mêmes avec l'inflation; leur indexation n'est donc pas nécessaire, sauf lorsqu'ils comportent des plafonds ou d'autres modalités similaires.

Malgré leurs divergences, les méthodes d'indexation applicables aux différents programmes de transfert ont la caractéristique commune de s'appuyer sur l'indice des prix à la consommation. En période de ralentissement économique, l'utilisation d'un tel indice peut comporter des effets discutables. En effet, lorsque l'accroissement du revenu dans l'ensemble de l'économie devient inférieur à l'accroissement du niveau général des prix, autrement dit, lorsque le revenu national baisse en termes réels, le fait d'indexer les paiements de transferts en fonction de l'inflation provoque un transfert de revenu en direction des bénéficiaires de ces prestations: les revenus des bénéficiaires vont croître plus vite que les revenus du reste de la population. L'indexation automatique, dans une telle situation, modifie la relation qui devrait normalement exister entre le régime de transferts et le marché du travail, ce qui a pour effet de diminuer l'incitation au travail.

3.3 La participation au marché du travail et l'efficacité de l'économie

Les régimes de taxation et de transferts peuvent influencer l'efficacité d'une économie de nombreuses façons. Si l'on se réfère à la situation actuelle où l'impôt sur le revenu est devenu le principal moyen de prélever des taxes chez les particuliers, il apparaît que le régime de taxation diminue l'efficacité de l'économie et désincite au travail, en rendant moins rémunérateur le fait de gagner un revenu. Cette situation est encore plus vraie lorsqu'on intègre à la taxation la dimension apportée par les programmes de transfert, plusieurs d'entre eux taxant à leur façon le revenu puisque leurs bénéfices sont inversement reliés au niveau du revenu des bénéficiaires.

Comme on vient de le voir, le niveau de vie garanti aux personnes de 30 à 64 ans et aux familles avec enfants par les programmes de transferts est comparable à ce que les travailleurs à faible revenu réussissent à se procurer pour satisfaire leurs besoins essentiels de court et de long terme. On peut s'attendre à ce que cette situation incite peu les personnes vivant de l'aide sociale à intégrer le marché du travail et décourage les travailleurs faiblement rémunérés à conserver leur emploi. Par ailleurs, chez les travailleurs à revenu plus élevé, le régime de taxation pose lui aussi des problèmes d'efficacité économique et d'incitation au travail. Le but de cette section est justement d'évaluer comment la taxation, lorsqu'on y inclut le régime de transferts, peut affecter l'efficacité de l'économie, tout spécialement en amenant les travailleurs à modifier leur participation au marché du travail. L'analyse commence par une description du cadre institutionnel des mécanismes incitant ou désincitant à la participation au marché du travail (à l'exception des mécanismes fiscaux, qui ont été décrits plus haut). On évalue ensuite l'impact économique de ces mécanismes d'abord sur le plan théorique, puis à l'aide de divers indicateurs.

3.3.1 Le cadre institutionnel

3.3.1.1 L'aide sociale et les revenus de travail

Lorsqu'un bénéficiaire d'un programme de transfert gagne un revenu de travail, ses prestations sont généralement réduites. Le pourcentage de réduction de ses prestations par rapport à son revenu de travail est appelé taux marginal de réduction des transferts, lequel est l'équivalent d'un taux marginal de taxation du revenu.

Le programme d'aide sociale est celui dont le taux marginal de réduction des prestations est le plus élevé, soit près de 100% du revenu de travail pour chaque dollar additionnel. Toutefois, les bénéficiaires ont droit à une déduction et à certaines exemptions qui leur permettent de gagner un léger montant en revenu de travail sans réduire leurs prestations. En effet, l'aide sociale accorde une déduction de 6% pour les frais reliés à un emploi jusqu'à un maximum de 300 $ par année, lequel est atteint à un niveau de revenu de 5 000 $. Quant aux exemptions, elles sont égales aux premiers 300 $ de revenu de travail pour une personne seule et aux premiers 480 $ pour une famille, plus 60 $ pour chaque enfant à charge. Cette modalité du programme d'aide sociale incite les bénéficiaires à chercher de petits gains occasionnels plutôt qu'à accepter un travail régulier à temps plein ou à temps partiel (surtout s'il donne lieu à une déclaration officielle de revenus).

Comme on l'a vu précédemment, un autre frein qui s'ajoute aux taux marginaux de réduction des prestations très élevés du programme d'aide sociale est la crainte de perdre totalement sa prestation pour besoins spéciaux lorsqu'on accepte un emploi à un niveau de revenus plus élevé que la prestation de l'aide sociale[19].

L'aide sociale dispose toutefois d'une mesure permettant de réduire les avantages accordés à un bénéficiaire qui refuserait ou qui quitterait un emploi. Pour un premier refus, la pénalité est de 50 $ par mois pendant 6 mois pour tous les bénéficiaires. Pour un second refus, la pénalité est de 100 $ pour les plus de 30 ans et est égale à la prestation complète pour les moins de 30 ans (toujours pendant 6 mois). Ce sont les centres de main-d'oeuvre qui ont pour rôle de détecter les cas de refus. En juin 1983, seulement 1 328 bénéficiaires recevaient une prestation réduite. Cela signifie que vraisemblablement très peu de bénéficiaires refusent les emplois que leur offrent les centres de main-d'oeuvre ou que très peu d'emplois leur sont offerts. Mais peut-être aussi que le problème vient du fait que les bénéficiaires ne cherchent pas d'emplois aussi activement qu'ils le devraient.

3.3.1.2 Le supplément au revenu de travail

Institué en 1979, le programme de supplément au revenu de travail (SUPRET) a comme premier objectif d'inciter les bénéficiaires d'aide sociale à retourner ou à demeurer sur le marché du travail. Il s'adresse à tous ceux qui ont un revenu de travail inférieur à certains seuils minima, à l'exception des célibataires et des couples sans enfant de moins de 30 ans, pour lesquels le niveau actuel de la prestation constitue la forme privilégiée d'incitation au travail.

Les prestations versées se calculent de deux façons différentes, selon que le revenu gagné permet d'atteindre la prestation maximale ou non. Ainsi, le SUPRET accorde au revenu de travail un supplément de 25%, jusqu'à un maximum correspondant normalement au niveau de revenu qui amène l'annulation des prestations de l'aide sociale. Par la suite, la prestation est réduite au fur et à mesure que le revenu augmente.

Le principal effet de l'ajout d'un supplément pour les bénéficiaires de l'aide sociale est de réduire à environ 75% leur taux marginal de réduction des transferts. Il diminue donc la désincitation au travail. Cependant, comme le SUPRET est basé sur les revenus de l'année précédente, son effet ne se fait sentir qu'un an ou un an et demi plus tard, ce qui incite peu les bénéficiaires de l'aide sociale à s'en sortir à court terme, car la première partie de leur revenu mensuel de travail sera immédiatement taxée à près de 100%.

Par ailleurs, le travailleur à faible revenu qui quitte l'aide sociale demeure admissible au programme de supplément au revenu de travail. En effet, afin d'éviter une chute brutale de la prestation versée dans le cadre de ce programme, son taux de réduction a été fixé à 33⅓% lorsque le revenu de travail augmente. Compte tenu des impôts fédéral et québécois qui peuvent alors s'appliquer, un chef de famille, bénéficiaire du SUPRET et gagnant annuellement 13 000 $ de salaire brut, aura malgré tout à faire face à un taux marginal implicite de taxation d'au moins 62% s'il reçoit une augmentation de salaire.

3.3.1.3 La prise en considération du revenu de travail dans les autres programmes de transfert

La situation se dégradera davantage si une famille cumule d'autres programmes s'adressant aux ménages à faible revenu qui ont également des taux

19. Les travailleurs à faible revenu peuvent toutefois obtenir le remboursement d'une partie du coût de leurs besoins reconnus dans la mesure où leurs ressources ne sont pas suffisantes pour subvenir à leurs besoins ordinaires et à leurs besoins spéciaux, à l'exception des prothèses, des lunettes et des coûts de déménagement.

de réduction en fonction du revenu, comme celui des habitations à loyer modique (H.L.M.) et l'allocation versée aux parents ayant un enfant en garderie. Ainsi, si cette famille réside en H.L.M. et fait garder à temps plein son enfant en bas âge, le taux marginal implicite de taxation passera de 62% à plus de 100% pour tout accroissement du revenu de travail, puisque s'ajoutera l'équivalent d'un taux supsupplémentaire de 25% pour la hausse du loyer en H.L.M. et de 26% pour la réduction de l'aide à la garde. Il aura ainsi donné toute son augmentation de salaire à l'État.

Le régime de prêts et bourses est aussi un programme dont les bénéfices décroissent avec l'augmentation du revenu des ménages à faible et à moyen revenu qui ont des enfants aux études postsecondaires. Par exemple, une famille ayant un enfant étudiant au premier cycle universitaire et ne résidant pas au domicile familial verra les bénéfices[20] du régime de prêts et bourses diminuer en moyenne de 25 $ pour chaque tranche de 100 $ d'augmentation du revenu familial annuel entre 10 000 $ et 20 000 $. Ce taux marginal imposé aux travailleurs à faible revenu qui ont des enfants aux études postsecondaires pourra donc venir s'ajouter aux taux de réduction du SUPRET (entre 10 000 $ et 13 000 $) et aux taux d'imposition fédéral et québécois.

L'aide juridique est aussi un programme d'aide aux clientèles à faible revenu qui peut entraîner l'inadmissibilité de l'individu lorsque son revenu de travail augmente. À titre d'exemple, le chef d'une famille monoparentale qui a un besoin de services juridiques aura intérêt à ce que son salaire hebdomadaire ne dépasse pas 185 $ s'il ne veut pas perdre la gratuité de ces services.

Tous ces programmes de transfert, non harmonisés les uns par rapport aux autres d'une part, et avec le régime de taxation d'autre part, ont tendance à cantonner les bénéficiaires dans des « trappes de pauvreté » et incitent très peu les faibles salariés à conserver leur emploi et à améliorer leur sort. Comme l'augmentation du revenu disponible qui résulte d'une augmentation du revenu de travail est trop faible chez ces travailleurs, ils ne pourront qu'être désincités à accroître leur offre de travail.

3.3.1.4 L'aide à la garde des enfants

En plus des taux marginaux élevés de réduction des transferts chez les familles dépendantes du soutien financier de l'État, les coûts importants de la garde des enfants en bas âge constituent un des principaux freins à l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale et d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale. En effet, le coût de la garde d'un enfant en bas âge peut dépasser 3 000 $ dans une année. Ces désincitations au travail se manifestent tout au long de l'échelle des revenus pour ces ménages.

Le programme d'aide financière pour la garde des enfants contribue à diminuer l'impact de cette barrière à l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale et d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale à faible revenu. Ce programme vise à décharger les parents, à certaines conditions, de l'obligation de verser une contribution pour leurs enfants bénéficiant d'un service de garde en garderie, en milieu familial reconnu ou en milieu scolaire.

Le programme dont il s'agit s'applique à tout utilisateur des services de garde dont le revenu familial net se situe en deçà d'un seuil établi de façon à tenir compte du nombre d'adultes et d'enfants à la charge du requérant. Le revenu familial net considéré est le revenu total de l'année précédente du requérant et de son conjoint, moins leurs cotisations à l'assurance-chômage et au R.R.Q. et moins la déduction générale de 3% reliée à l'emploi, et inclut les montants de prestations et d'allocations reçus en vertu d'une loi du Québec ou autre.

Le montant quotidien maximum de la prestation versée est de 9 $ en garderie, de 7 $ en milieu scolaire et de 5 $ en milieu familial. Pour bénéficier de ce maximum, une famille doit avoir un revenu net qui n'excède pas soit 11 100 $ plus 600 $ pour chaque enfant lorsqu'il s'agit d'une famille monoparentale, soit 12 300 $ plus 600 $ pour chaque enfant lorsqu'il s'agit d'une famille biparentale. Le montant de la prestation quotidienne décroît de 0,50 $ chaque fois que le revenu familial net s'accroît de 500 $. Ainsi, la prestation sera nulle dans le cas d'un enfant gardé à temps plein lorsque le revenu des parents atteindra environ 20 000 $.

Au Québec, en 1983, le nombre d'enfants de moins de 12 ans dont la mère travaille à l'extérieur est d'environ 426 000 (tableau III.12). Selon l'Office des services de garde à l'enfance, il existait, au 31 mars 1983, 24 077 places en garderie, 1 182 en milieu familial reconnu et 10 111 en milieu

20. Dans le cas des prêts, le bénéfice inclus est la valeur de l'intérêt payé par le gouvernement.

scolaire[21]. En 1983-1984, environ 50% des utilisateurs du service de garde en garderie ont bénéficié d'une subvention au moins partielle, et le montant moyen accordé par place en garderie est d'environ 7,25 $ par jour. En milieu familial reconnu en 1983-1984, 34% des utilisateurs ont été subventionnés pour un montant moyen d'environ 5,10 $ par jour. En milieu scolaire, le pourcentage des utilisateurs touchés était de 3%, et le montant journalier moyen de subvention, de 4,30 $.

Le programme d'aide financière pour la garde des enfants accorde donc une aide financière à l'égard de 13 000 enfants de familles à revenu modeste, soit à l'égard de moins de 13% des 103 000 enfants provenant de familles monoparentales ou biparentales (dont les deux conjoints sont au travail) gagnant moins de 20 000 $ (tableau III.13). La restriction de ce programme aux modes de garde reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance en limite la portée.

Si le programme d'aide financière pour la garde des enfants facilite l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale et d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale dans les familles à revenu modeste qui réussissent à faire garder leurs enfants dans les garderies avec permis, il a par contre pour conséquence d'augmenter leurs taux marginaux implicites de taxation lors d'une augmentation de leur revenu. En effet, en passant d'un revenu familial net de 11 000 $ à un de 20 000 $, un chef de famille monoparentale, à temps plein sur le marché du travail et ayant un enfant en bas âge, verra diminuer l'aide financière du gouvernement d'un montant égal à 26% de l'augmentation de son revenu familial net. Comme le retrait graduel de cette aide n'est pas harmonisé avec le régime d'imposition et les autres programmes de transfert, cette réduction de l'aide pour frais de garde viendra s'ajouter à l'impôt à payer sur ce revenu supplémentaire, ce qui aura pour effet d'augmenter d'autant le prélèvement de l'État pour une même augmentation de revenu.

21. Source: Office des services de garde à l'enfance, *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec, 1983-1988*, 3e trimestre 1983.

Tableau III.12

Nombre total d'enfants et estimation du nombre d'enfants gardés au Québec 1983

Âge	Nombre total d'enfants Mars 1983	Nombre d'enfants gardés dont la mère travaille
		à temps plein et partiel
Moins de 2 ans	177 900	N.D.
2 à 5 ans	379 594	N.D.
Moins de 6 ans	557 494	228 750
		à temps plein
6 à 8 ans	273 623	101 441
9 à 11 ans	258 985	96 018
6 à 11 ans	532 608	197 459
Moins de 12 ans	1 090 102	426 209

Source: Office des services de garde à l'enfance. *Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec 1983-1988*, 3e trimestre 1983.

Tableau III.13

Distribution du nombre d'enfants par classe de revenus des familles monoparentales dont le chef travaille et des familles biparentales dont les deux conjoints travaillent

Classes de revenus[1]	Nombre d'enfants 0-5 ans	Nombre d'enfants 6-11 ans	Total
0 — 5 000	4 600	2 000	6 600
5 000 — 8 000	8 000	5 200	13 200
8 000 — 11 000	9 400	7 300	16 700
11 000 — 14 000	10 300	7 900	18 200
14 000 — 17 000	12 800	10 300	23 100
17 000 — 20 000	14 500	10 200	24 700
Total	59 600	42 900	102 500

1. Le concept de revenu indique ici le revenu gagné projeté en 1983, selon la structure démographique de 1981.

3.3.2 L'impact économique de la fiscalité

Au nombre des facteurs qui influencent l'offre de travail il y a l'activité économique, l'éducation, la formation, les programmes de transfert, la taxation, etc. Dans cette section, on se limite à l'analyse des effets des régimes de taxation et de transferts sur l'offre de travail.

3.3.2.1 La théorie

Il est logique de penser que les gens vont cesser de travailler si leur revenu est trop taxé ou encore si le salaire qui leur est accessible ne dépasse pas suffisamment le niveau des prestations versées par les programmes de transfert: rares sont ceux qui sont prêts à travailler pour rien. Il s'agit là cependant d'une conclusion fort générale. Cette conclusion ne nous dit pas à quel niveau de salaire les gens vont cesser de travailler; elle ne nous dit pas non plus à partir de quel moment ils vont choisir des emplois à temps partiel, des emplois intermittents, etc.

Dans le but d'arriver à des conclusions plus précises, plusieurs économistes se sont penchés sur la question, ce qui a permis, dans un premier temps, de systématiser la réflexion sur ce sujet et, dans un deuxième temps, de rendre le phénomène plus facilement mesurable. Il est important de rappeler sommairement ces résultats.

— L'impact sur l'offre de travail

Le résultat le plus important de ces travaux est que la fiscalité agit sur l'offre de travail par le moyen de deux effets bien distincts: l'un est appelé l'effet revenu et l'autre, l'effet de substitution. L'effet revenu provient du fait que la fiscalité modifie le revenu disponible du contribuable, ce qui n'est pas sans affecter son intérêt à travailler. Lorsqu'un impôt est prélevé, le contribuable voit son revenu diminuer, de sorte qu'il aura intérêt à travailler plus pour maintenir son revenu disponible. À l'inverse, lorsqu'un transfert lui est versé, le contribuable voit automatiquement son revenu disponible augmenter, et il trouvera moins d'intérêt à travailler pour l'élever encore plus. L'effet revenu est donc lié au montant du transfert ou de l'impôt et non à la forme de l'impôt levé ou du transfert versé.

L'effet de substitution ne concerne que les impôts ou les transferts qui diminuent la valeur nette du travail et qui font en sorte, par exemple, que le travailleur, au lieu de gagner 10 $ l'heure, ne gagne en réalité que 6 $. Il va de soi que la motivation n'est pas la même à 6 $ qu'à 10 $. Il en est ainsi parce que la valeur relative du travail est changée par rapport à la valeur des autres activités entre lesquelles un individu doit choisir, qu'il s'agisse du loisir, du travail domestique, des activités de troc, du travail sur le marché noir ou de toute autre activité dont la valeur n'est pas taxable. Il s'ensuit que l'effet de substitution est lié au changement dans la valeur relative du travail, qui peut être mesuré par le taux marginal implicite de taxation ou encore par le gain horaire net après impôt. Ces deux concepts sont expliqués dans le tableau III.14.

L'effet de substitution engendré par la fiscalité est généralement négatif. De tous les éléments des régimes de taxation et de transferts considérés jusqu'ici, seulement deux ont un effet de substitution positif sur l'offre de travail: le supplément au revenu de travail, qui bonifie la valeur nette du travail, et l'aide à la garde d'enfants, qui produit le même effet en aidant à absorber les coûts de garde que peut entraîner une présence sur le marché du travail. Tous les autres éléments de la fiscalité, sauf ceux qui ne sont pas reliés au revenu, engendrent un effet de substitution négatif: les impôts augmentent lorsque le revenu augmente, tandis que la plupart des transferts diminuent, réduisant ainsi la valeur nette du travail.

Si on fait la somme de l'effet revenu et de l'effet de substitution, l'impact global est nécessairement négatif en ce qui concerne les transferts: les deux effets vont dans le même sens. Du côté des impôts, la conclusion est moins claire puisque l'effet revenu est positif et l'effet de substitution, négatif. Selon la plupart des études économiques, l'effet de substitution domine généralement l'effet revenu.

Il faut d'ailleurs comprendre que seul l'effet de substitution engendre des pertes de bien-être pour la société, puisque les effets de revenu ne créent aucun écart entre la rentabilité sociale et la rentabilité privée du travail et qu'ils ne comportent aucun coût ni aucun bénéfice pour la société.

Par ailleurs, il est important de noter que la hausse constante des taux moyens et marginaux de taxation au cours des vingt dernières années a eu des effets considérables sur l'offre d'heures de travail non seulement individuelle mais aussi collective. À titre d'exemple, de forts effets de substitution en faveur du loisir pourraient influencer les aspirations des travailleurs et créer à long terme des pressions sur les syndicats et les gouvernements pour qu'ils implantent une semaine de travail plus courte, de plus longues vacances, plus de possibilités de s'absenter du travail sans perte importante de revenu,

Tableau III.14

Méthode de calcul de l'intérêt à participer au marché du travail
Pour le chef d'une famille biparentale ayant 2 enfants de moins de 6 ans
(en dollars)

	Sans revenu de travail	Au salaire minimum 4,00 $/h	Au salaire de 7,50 $/h	Au salaire industriel moyen 10,75 $/h
Revenu de travail brut pour 2 000 heures (h)	—	8 000	15 000	21 500
Aide sociale	8 807	2 087	—	—
SUPRET	—	685	119	—
Impôts[1]	2 134	1 868	445	−2 025
Revenu disponible	10 941	12 640	15 564	19 475
Gain net (variation du revenu disponible par rapport à sans revenu de travail)	—	1 699	4 623	8 534
GAIN HORAIRE NET (gain net/2 000 heures)	—	0,85/h	2,31/h	4,27/h
Part de l'État dans l'accroissement du revenu: Revenu de travail horaire brut moins gain horaire net	—	3,15/h	5,19/h	6,48/h
TAUX MARGINAL IMPLICITE DE TAXATION: Part de l'État/revenu de travail horaire brut		79%	69%	60%

1. Les impôts comprennent:

• Impôts sur le revenu et cotisations au R.R.Q. et à l'assurance-chômage	—	−296	−1 688	−4 110
• Allocations familiales, allocation de disponibilité et crédit pour enfants	1 929	1 929	1 929	1 929
• Remboursement d'impôts fonciers	205	235	204	156
Total	2 134	1 868	445	−2 025

et pour qu'ils abaissent l'âge de la retraite. Comme ces pressions peuvent être le fruit des politiques de taxation et de transfert, les effets des taxes sur le travail peuvent en fait être, dans un tel contexte, bien plus importants que ceux qui sont calculés selon les réactions individuelles aux taux marginaux de taxation élevés.

— La désincitation au travail provenant de la production domestique et des coûts reliés au travail

Comme pour un individu, le niveau de bien-être d'un ménage dépend des biens et des services qu'il peut s'offrir et du temps de loisir dont il dispose. Or, les biens et les services peuvent être obtenus sur le marché à l'aide du revenu de travail, mais aussi au moyen d'une production domestique. Un même niveau de vie peut donc être atteint à l'aide de diverses combinaisons d'allocation du temps. Lorsque le taux marginal implicite de taxation est élevé, il peut devenir rentable d'utiliser une partie de son temps non alloué au loisir pour s'auto-approvisionner, au lieu de travailler pour un revenu qui permettrait d'acheter les mêmes biens et services. En effet, tout comme le loisir, la production domestique n'est pas taxée.

Ce ne sont pas uniquement les contribuables à haut revenu qui sont affectés par les hauts taux marginaux implicites de taxation. Prenons, par exemple, le cas d'un couple avec deux enfants dont le revenu de travail du chef de famille est de 12 000 $. Comme son taux marginal implicite de taxation, incluant les impôts fédéral et québécois, les contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q. ainsi que la réduction des prestations de l'ensemble des transferts lorsque son revenu augmente, est approximativement de 60%, le temps employé à la production domestique revêt une grande importance, puisqu'il n'est pas sujet à la taxation. À un taux marginal de 60%, ce chef de famille doit augmenter son revenu de travail de 2 500 $ avant impôt pour pouvoir payer 1 000 $ pour faire repeindre sa maison. Si le peintre fait face au même taux marginal de taxation, ce travail lui rapportera 400 $ net.

Si le contribuable choisit de peindre lui-même sa maison, les membres de la famille vont gagner 1 000 $ net en effectuant un travail qui aurait rapporté 400 $ net à un expert.

L'offre de travail peut aussi s'ajuster aux taux marginaux implicites élevés de taxation en favorisant les échanges en nature de biens et de services. Les activités de troc touchent non seulement les activités de la main-d'oeuvre spécialisée et semi-spécialisée, telles que la construction, l'électricité, la plomberie, la consultation, la comptabilité, l'hygiène dentaire, etc., mais aussi les relations entre les employeurs et leurs employés. En effet, une taxation élevée favorise le développement d'avantages sociaux non taxés qui sont une forme de rémunération en espèces, comme les repas et les voyages subventionnés, les conférences mi-loisir et différentes sortes d'activités organisées. Le recours à la rémunération non pécuniaire constitue une façon de fuir la taxation. Une taxation élevée pourra même favoriser le développement de métiers où l'économie de troc est plus concentrée.

L'existence d'effets de substitution en faveur du travail domestique et de l'économie de troc ne signifie pas forcément que ces activités sont plus importantes aujourd'hui qu'il y a 25 ans. Elles sont cependant plus influencées par des considérations fiscales que par leur avantage comparatif face à des activités équivalentes sur le marché officiel. Cette situation entraîne une réduction de la rémunération officielle de travail pour cette partie de la main-d'oeuvre. Elle entraîne des pertes d'efficacité économique, puisqu'elle provoque une expansion du travail non taxé qui est sans rapport avec sa productivité réelle.

L'offre de travail est également influencée par les frais reliés à l'entrée sur le marché du travail. Les individus sans emploi se fixent un salaire minimal en deçà duquel ils ne sont pas intéressés à entrer sur le marché du travail. Ce salaire minimal d'entrée doit être au moins égal aux prestations de l'aide sociale. Cependant, si les paiements de transferts versés aux personnes les plus démunies sont assez élevés, le revenu obtenu par des personnes qui ne travaillent pas sera très proche du revenu gagné par certains travailleurs à temps plein. Au Québec, le salaire minimum excède de façon substantielle les prestations de l'aide sociale pour un célibataire ou un couple sans enfant, principalement chez les moins de trente ans. Cependant, lorsqu'il y a présence d'enfants, l'aide sociale devient plus avantageuse puisque les prestations tiennent compte de la taille de la famille pour les deux premiers enfants, alors que le salaire du marché n'en tient pas compte. Cette situation entraîne des désincitations au travail que le SUPRET tente d'éliminer. Les allocations du supplément au revenu de travail augmentent en effet la rémunération nette de ces travailleurs et leur rendent le marché du travail plus attrayant.

En plus du revenu minimal de base garanti par l'État, le salaire minimal d'entrée tient compte aussi des frais reliés au travail et du manque de temps pour effectuer la production domestique, ce qui, dans certains cas, peut accroître considérablement les exigences salariales minimales des personnes sans emploi.

D'une part, les coûts du travail incluent non seulement les frais afférents au déplacement, à l'habillement et à la nourriture, mais aussi les frais de garde qui sont évidemment croissants avec le nombre d'enfants. D'autre part, le manque de temps pour effectuer la production domestique, d'où la nécessité de payer pour obtenir l'équivalent, s'ajoute aux frais reliés à l'emploi. Ce problème se retrouve de façon plus aiguë chez les familles monoparentales, car elles ont moins de temps pour la production domestique que les couples avec ou sans enfant. Le chef d'une famille monoparentale qui travaille à plein temps et qui limiterait au minimum ses périodes de loisir manquerait tout de même de temps pour effectuer la production domestique essentielle à son ménage, tandis que les ménages biparentaux dont un seul conjoint participe au marché du travail peuvent poursuivre leur production domestique et se retrouver avec beaucoup de temps de loisir. Ainsi, le chef d'une famille monoparentale qui décide de se joindre au marché du travail doit remplacer une bonne partie de sa production domestique par des revenus de travail additionnels. En contrepartie, il exigera un salaire minimal d'entrée sur le marché du travail plus élevé qu'un deuxième conjoint membre d'une famille biparentale. C'est ce qui fait qu'un programme de revenu minimum garanti, qui tiendrait compte des coûts de travail et qui serait efficace pour inciter un deuxième conjoint d'une famille biparentale à faible revenu à joindre les rangs de la population active, pourrait ne pas être suffisamment incitatif pour le chef d'une famille monoparentale.

La possibilité de production domestique et d'activités de troc constitue donc une contrainte importante pour les régimes d'imposition et de transferts. Quant aux frais reliés à l'emploi, il apparaît de plus en plus que les concepteurs du régime de taxation comme ceux du régime de transferts n'en ont pas suffisamment tenu compte jusqu'à présent, principalement en ce qui concerne les frais induits par la

présence, sur le marché du travail, du chef d'une famille monoparentale et par celle des deux conjoints d'une famille biparentale.

— Les autres facettes de la désincitation au travail

La désincitation au travail ne se manifeste pas seulement par la réduction des heures de travail. Une taxation élevée favorise aussi, par exemple, une baisse dans l'intensité de l'effort de travail et une recherche d'occupations moins exigeantes.

Dans la même veine, une taxation élevée réduit l'intérêt des gens à investir en capital humain sous forme d'éducation ou de formation. Ces activités sont habituellement entreprises dans le but d'élever le niveau des revenus anticipés tout au long de la vie active du travailleur. Un système de taxation fortement progressif réduira le rendement net de l'investissement en capital humain et, par conséquent, son attrait.

Une autre forme d'investissement en capital humain consiste, pour un travailleur, à déménager d'une région mal pourvue en emplois rémunérateurs vers des régions mieux pourvues. Des impôts plus élevés qu'ailleurs peuvent inciter les gens à aller travailler dans d'autres provinces. Cette incitation sera forte dans la mesure où l'écart défavorable est élevé. On a d'ailleurs vu dans le chapitre II que ces écarts sont importants. De la même façon, un régime plus généreux de transferts réduira l'attrait des régions mieux pourvues en emploi et contribuera à attirer davantage de travailleurs à bas revenu et d'assistés sociaux. On peut donc s'attendre à ce qu'un système fiscal fortement progressif ait aussi un impact négatif sur la mobilité interrégionale, puisque les gains monétaires associés au changement de région sont réduits alors que les coûts de la mobilité demeurent inchangés. Il s'agit donc là d'un ensemble d'incitations à ne pas rechercher les emplois les plus rémunérateurs, dont l'effet est évidemment de réduire l'efficacité de l'économie.

Des taux élevés d'imposition vont, par ailleurs, accroître l'évasion fiscale ainsi que la recherche de privilèges fiscaux et favoriser une substitution des activités en faveur de celles où les évasions fiscales sont plus nombreuses ou plus faciles à réaliser. Non seulement cette forme de substitution engendre-t-elle des inefficacités économiques, mais elle crée aussi, du moins à court terme, des inégalités dans la société, puisque l'habileté et le désir d'échapper au régime d'imposition diffèrent d'une personne à l'autre.

Une dernière facette de la désincitation au travail concerne l'économie souterraine. En effet, un niveau plus élevé de taxation peut entraîner une recrudescence du travail au noir. D'une part, certains programmes de transfert ayant des taux marginaux de réduction élevés vont rendre très avantageux le travail sur le marché noir. Le travail sur le marché noir pourrait donc être avantageux pour les bénéficiaires de l'aide sociale, d'autant plus qu'ils ont tout le temps pour participer à de telles activités. On a vu antérieurement que certains bénéficiaires risquent fort d'exiger un salaire minimal d'entrée plus élevé que ce que le marché peut leur offrir. Ainsi, en travaillant sur le marché noir, le bénéficiaire continue de recevoir de l'État un montant lui permettant de satisfaire les besoins essentiels de la famille tandis que son travail d'appoint permettra d'augmenter son niveau de vie au-delà de ces mêmes besoins. D'autre part, des taux marginaux élevés d'imposition vont aussi accroître la rémunération nette du travail sur le marché noir relativement au travail sur le marché officiel.

On voit donc que la fiscalité peut affecter de plusieurs façons l'efficacité de l'économie. Il importe d'essayer de mesurer l'ampleur du phénomène. On présentera à cet effet deux catégories d'indicateurs: les premiers visent à montrer l'importance des variables fiscales qui affectent l'économie: les seconds visent à mesurer comment réagissent les divers agents économiques à la fiscalité.

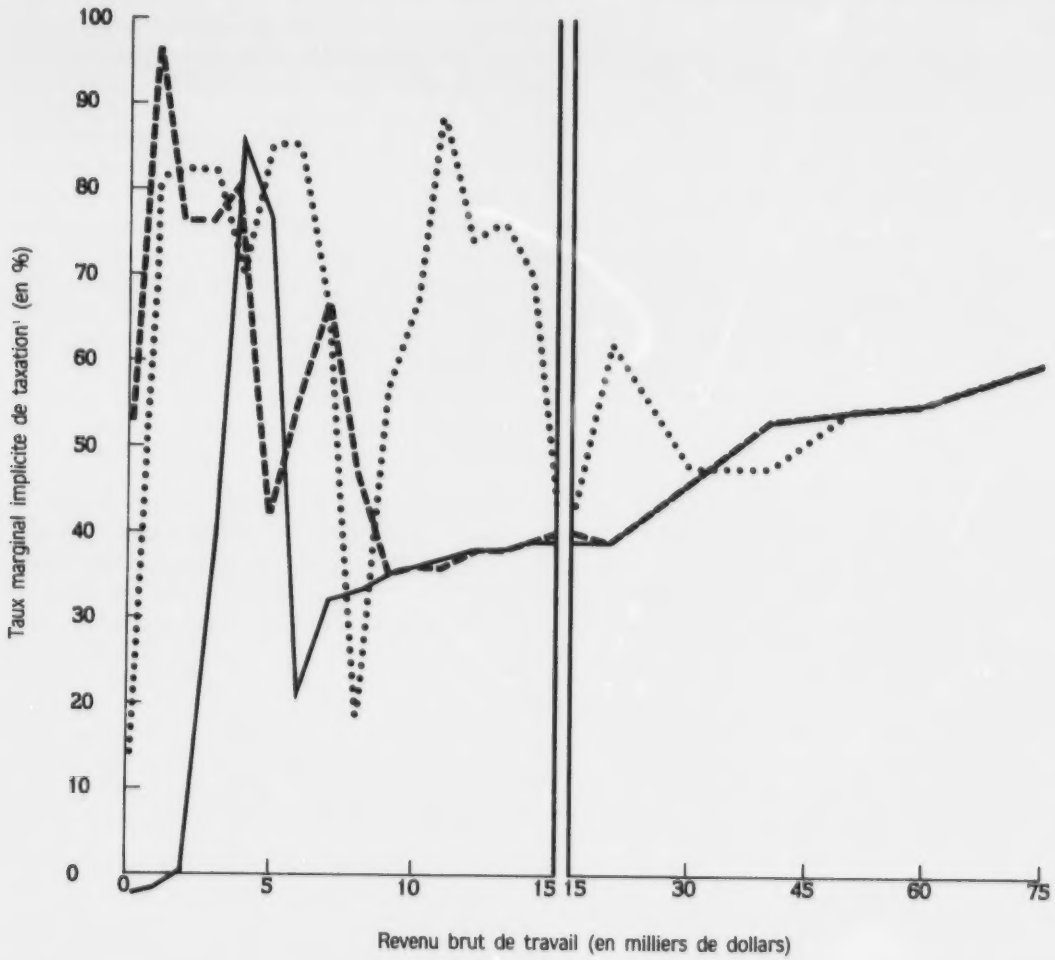
3.3.2.2 Les indicateurs fiscaux

L'impact des régimes de taxation et de transferts sur l'incitation au travail s'effectue par le biais de l'effet revenu et de l'effet de substitution. Il n'est pas nécessaire de montrer l'ampleur de l'effet revenu, puisqu'il se mesure par le montant des impôts versés ou des transferts reçus et que cette réalité est bien connue.

L'effet de substitution, lui, peut être mesuré, comme on l'a dit, par les taux marginaux implicites de taxation. En évaluant ces taux marginaux pour chaque tranche additionnelle de 1 000 $ de revenu de travail, il est possible de tracer une courbe de taux marginaux implicites de taxation (graphiques III.1 et III.2). Dans le cas des familles monoparentales et des couples avec enfants dont les deux conjoints sont sur le marché du travail, ces taux marginaux implicites de taxation incluent aussi la hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail.

Graphique III.1

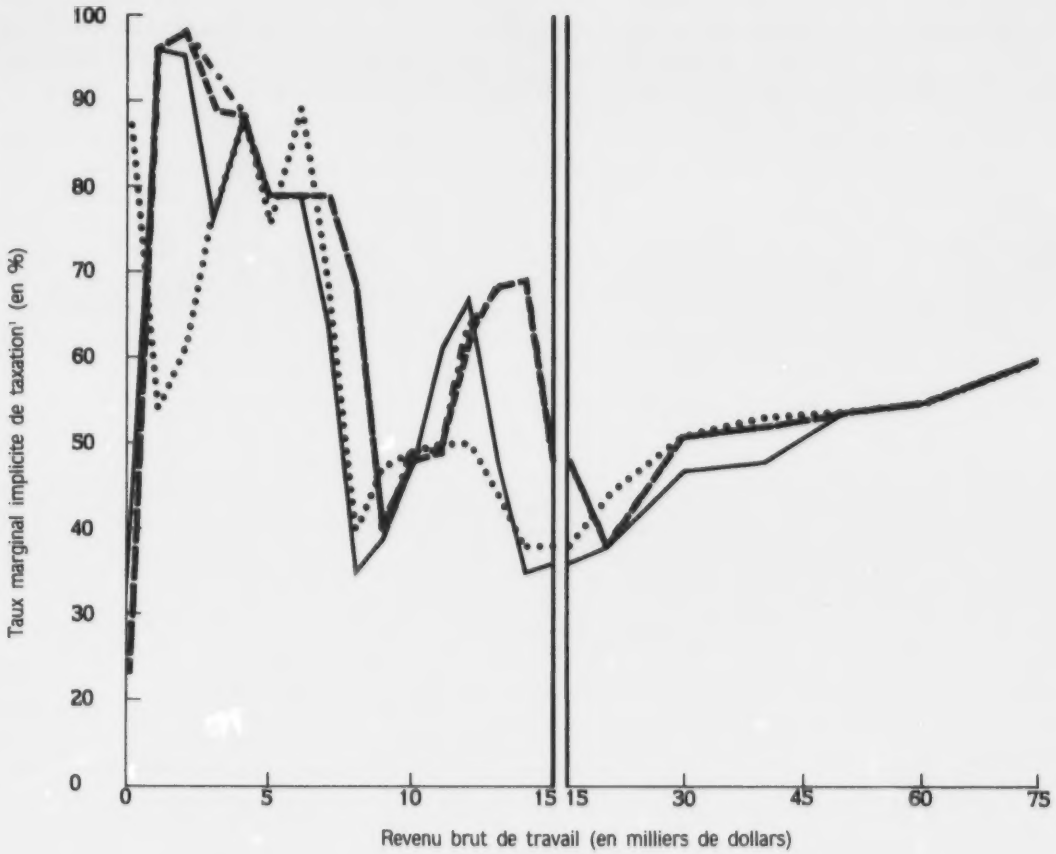
Taux marginal implicite[1] de taxation pour 1 000 dollars d'augmentation de revenu de travail pour les célibataires



1. Ces taux marginaux implicites incluent ceux de l'impôt sur le revenu, des transferts et le taux marginal relié aux coûts de garde d'enfants, s'il y a lieu. On présume que les ménages admissibles à la subvention pour frais de garde l'obtiennent effectivement.

Graphique III.2

Taux marginal implicite[1] de taxation pour 1 000 dollars d'augmentation de revenu de travail pour les couples



——— Couple 30-64 ans sans enfant

– – – – – Couple 30-64 ans ayant 2 enfants de moins de 6 ans

– · – · – Couple 30-64 ans ayant 2 enfants de 6 à 11 ans. Un conjoint travaille

····· Couple ayant 2 enfants de 6 à 11 ans. Les deux conjoints travaillent[2]

1. Ces taux marginaux implicites incluent ceux de l'impôt sur le revenu, des transferts et le taux marginal relié aux coûts de garde d'enfants, s'il y a lieu. On présume que les ménages admissibles à la subvention pour frais de garde l'obtiennent effectivement.
2. Le revenu d'un des deux conjoints est fixé à 8 000 $ tandis que le revenu de l'autre conjoint varie.

On peut tirer quatre principaux commentaires de l'évolution de ces courbes. D'abord, la courbe des taux marginaux implicites de taxation est généralement très élevée pour les personnes à très faible revenu (90%). Elle redescend à un niveau plus raisonnable d'environ 35% à 40% pour les contribuables se situant autour du seuil de transferts nuls (niveau de revenu où les transferts deviennent égaux à zéro) et remontent progressivement jusqu'à 60% lorsque les revenus sont élevés. Ce dernier taux correspond au taux marginal maximum des régimes combinés d'impôt sur le revenu du Québec et du fédéral.

On remarque également une grande oscillation dans l'évolution des taux marginaux implicites de taxation, et l'amplitude de cette oscillation est différente pour les diverses catégories de contribuables. Le manque d'harmonisation des programmes de transfert entre eux et avec la régime de taxation est responsable de cet état de fait. En troisième lieu, ces taux marginaux pour les familles monoparentales avec un enfant en bas âge demeurent élevés (entre 60% et 90%) jusqu'au salaire industriel moyen, avant d'emprunter leur progression coutumière, que ces familles aient accès au programme d'aide à la garde ou non.

Enfin, on a souvent critiqué la trop grande progressivité du régime d'imposition en disant que des taux marginaux de taxation de 50% à 60% pour des revenus excédant 30 000 $ désincitaient au travail les éléments les plus productifs de notre société. Pourtant, ces graphiques démontrent plutôt que les effets désincitatifs au travail les plus prononcés se retrouvent invariablement chez les personnes aux revenus les plus faibles.

Pour mieux illustrer le degré de progressivité des régimes de taxation et de transferts chez les moins bien nantis, on peut calculer l'augmentation du revenu net reçu par un bénéficiaire de l'aide sociale qui entre sur le marché du travail.

Le graphique III.3 présente l'augmentation du **revenu horaire net** d'un bénéficiaire de l'aide sociale qui entre à temps plein sur le marché du travail, à différents niveaux de salaires horaires bruts. On constate que le **gain horaire net** d'un travailleur au salaire minimum (4,00 $) est extrêmement faible pour certains ménages, ne dépassant pas 1,00 $ pour les couples sans enfant (0,94 $) et les familles biparentales avec deux enfants en bas âge (0,85 $) ou deux enfants de 6 à 11 ans (0,83 $), pour des taux implicites de taxation à l'entrée respectivement de 76% et 79%. Pour les familles monoparentales et les célibataires de 30 à 64 ans, le gain horaire net n'est guère plus élevé (respectivement 1,19 $ et 1,28 $).

Les prestations réduites de l'aide sociale accordées aux célibataires et aux couples sans enfant de moins de 30 ans diminuent leurs taux marginaux implicites de taxation et leur permettent d'avoir une augmentation de revenu net plus élevée. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, pour l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint d'une famille avec enfants qui bénéficie du programme d'aide à la garde.

Même l'entrée sur le marché du travail à des salaires bruts plus élevés laisse souvent peu d'augmentation de revenu net à certains ménages. Par exemple, le gain net d'une famille monoparentale n'atteindra que 3,82 $ l'heure si elle laisse l'aide sociale pour accepter un emploi au salaire horaire industriel moyen (10,75 $). Pour une famille biparentale avec deux enfants et un seul conjoint sur le marché du travail, le gain horaire net sera entre 4,25 $ et 4,27 $ selon l'âge des enfants.

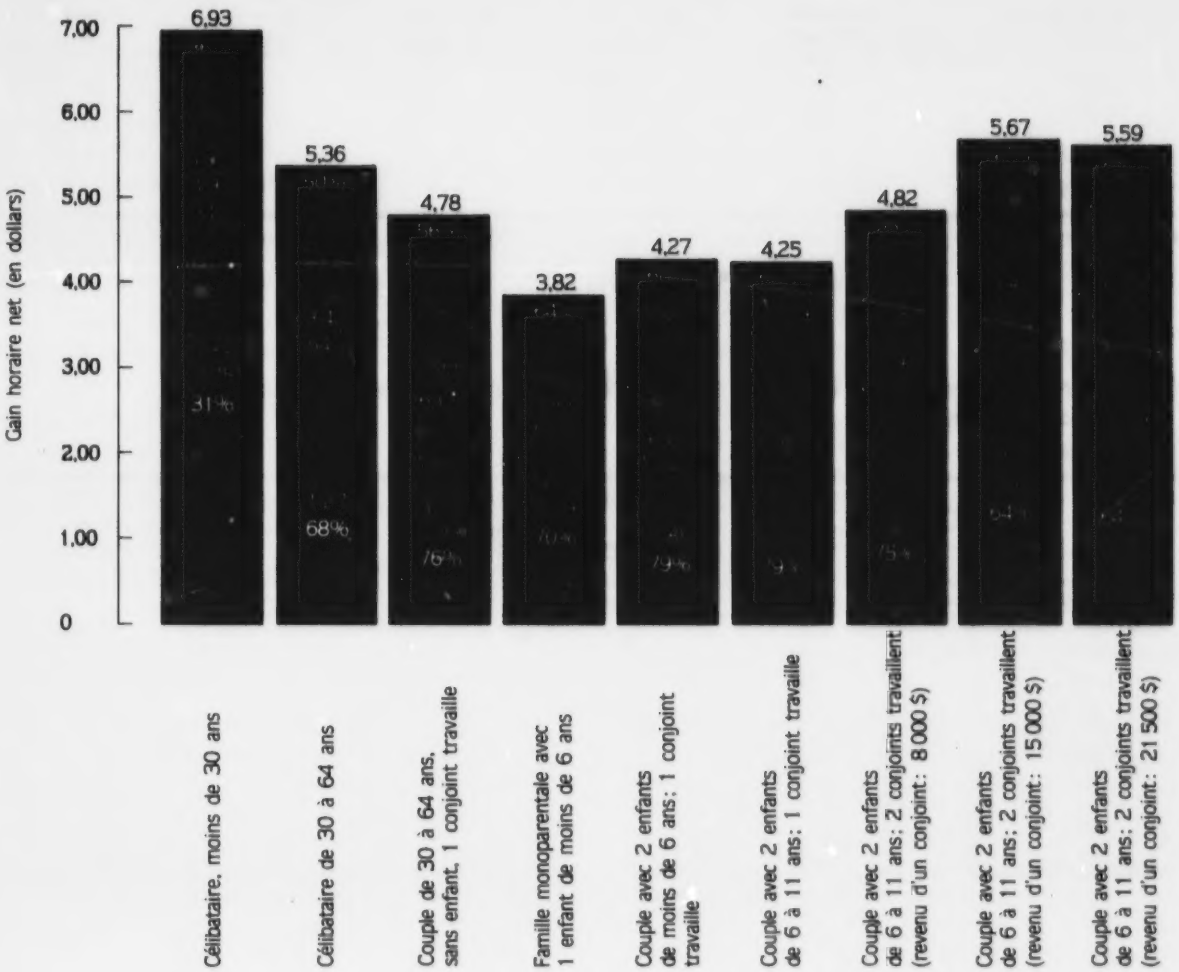
L'intérêt à entrer sur le marché du travail pour le chef d'une famille monoparentale et pour un deuxième conjoint d'un couple est cependant, dans la très grande majorité des cas, beaucoup plus faible que le montre le graphique III.3. Comme on l'a vu précédemment, la plupart des familles ne bénéficient pas des subventions de l'État pour la garde de leurs enfants (seulement 13% des enfants potentiellement admissibles en bénéficient). Les tableaux III.15 et III.16 illustrent donc un plus grand nombre de situations et établissent une distinction selon que les familles reçoivent ou non des subventions pour frais de garde d'enfants.

On remarque que les taux implicites d'entrée applicables aux familles monoparentales sont presque toujours plus élevés que ceux des célibataires de 30 à 64 ans. La situation est évidemment moins cruciale lorsque l'enfant a plus de 6 ans et profite de la garde offerte à l'école. Mais lorsque la famille ne profite pas des subventions pour frais de garde et que l'enfant a moins de 6 ans, le taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail n'est jamais inférieur à 75%, à moins qu'il s'agisse d'un emploi au salaire industriel moyen; son taux marginal implicite de taxation atteint même 100% pour un emploi à plein temps au salaire minimum et 94% pour un emploi à mi-temps au salaire minimum.

La situation d'un deuxième conjoint qui vise à entrer sur le marché du travail est encore moins reluisante, si l'on retient le cas analysé où deux enfants de moins de 6 ans sont à sa charge. Ce dernier perd de l'argent pour tout emploi au salaire minimum lorsqu'il ne bénéficie pas de subventions pour frais de garde. Même à des niveaux de revenu

Graphique III.3

Augmentation du revenu horaire net par suite de l'entrée d'un individu sur le marché du travail pour différents ménages
Régimes d'imposition et de transferts actuels



Augmentation du revenu horaire net par suite de l'entrée d'un individu sur le marché du travail (en $):

À temps plein au niveau du salaire industriel moyen, soit 10,75 $/h ou 21 500 $/an

À temps plein au niveau de 7,50 $/h, soit 15 000 $/an

À temps plein au niveau du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

Note: Le pourcentage indiqué en dessous du revenu horaire net pour chacun des cas représente le taux marginal implicite de taxation, incluant, s'il y a lieu, la hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail.

Tableau III.15

Taux marginal implicite de taxation[1] lors de l'entrée sur le marché du travail d'un célibataire ou d'un chef d'une famille monoparentale
(en pourcentage)

Revenu de travail passant de:	Célibataire de 30 à 64 ans	Chef de famille monoparentale avec 1 enfant de moins de 6 ans		Chef de famille monoparentale avec 1 enfant de 6 à 11 ans	
		Sans subvention pour frais de garde	Avec subvention pour frais de garde	Sans subvention pour frais de garde	Avec subvention pour frais de garde
0 à 4 000 $	75,6	94,4	64,7	74,6	65,7
0 à 8 000 $	68,1	100,0	70,3	80,2	71,3
0 à 15 000 $	54,3	76,5	67,5	65,5	63,6
0 à 21 500 $	50,1	64,5	64,5	57,1	57,1

1. Le taux marginal implicite de taxation inclut la hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail lorsque cela est nécessaire.

Tableau III.16

Taux marginal implicite de taxation[1] lors de l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint
(en pourcentage)

Revenu de travail de l'autre conjoint passant de	Couple sans enfant				Couple avec 2 enfants de moins de 6 ans				Couple avec 2 enfants de 6 à 11 ans			
	Dont les deux conjoints travaillent Revenu de travail d'un conjoint				Dont les deux conjoints travaillent Revenu de travail d'un conjoint				Dont les deux conjoints travaillent Revenu de travail d'un conjoint			
	0 000 $	15 000 $	21 500 $	30 000 $	0 000 $	15 000 $	21 500 $	30 000 $	0 000 $	15 000 $	21 500 $	30 000 $
• sans subvention pour frais de garde												
• 0 à 4 000 $	36	25	28	37	124	107	106	115	85	67	66	76
• 0 à 8 000 $	39	29	30	36	127	106	107	112	84	64	64	70
• 0 à 15 000 $	38	32	33	36	84	69	71	71	61	48	50	51
• 0 à 21 500 $	39	34	35	37	71	62	62	61	55	47	48	47
• avec subvention pour frais de garde												
• 0 à 4 000 $	36	25	28	37	68	69	89	115	70	62	66	76
• 0 à 800 $	39	29	30	36	79	80	102	112	75	64	64	70
• 0 à 15 000 $	38	32	33	36	70	65	71	71	61	48	50	51
• 0 à 21 500 $	39	34	35	37	69	62	62	61	55	47	48	47

1. Le taux marginal implicite de taxation inclut la hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail lorsque cela est nécessaire.

supérieurs, les taux implicites de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail oscillent entre 61% et 84%. Son incitation au travail est améliorée si les enfants ont 6 ans ou plus, de même que s'il bénéficie des subventions pour frais de garde d'enfants.

Ainsi, l'effet combiné des régimes de taxation et de transferts et des frais reliés à la garde des enfants défavorise grandement l'entrée sur le marché du travail de tous ceux qui se trouvent avec une charge d'enfants, que cela soit à l'intérieur de familles monoparentales ou à l'intérieur de familles biparentales.

Ces différents taux marginaux ne sont pas sans influencer l'intérêt à travailler sur le marché noir, à l'exception du taux marginal relié aux frais de garde pour une activité dont la durée est la même sur le marché noir et sur le marché officiel. Il est possible d'illustrer l'intérêt du marché noir au Québec en évaluant, pour chaque catégorie de ménages, combien d'argent l'assisté social sans emploi doit gagner « en dessous de la table » pour atteindre le même revenu disponible que celui qu'il retirerait d'un travail à plein temps sur le marché officiel, par exemple, au salaire minimum. Ce calcul a été effectué pour trois niveaux différents de rémunération sur le marché officiel et pour sept ménages types (tableau III.17).

Tableau III.17

Rémunération annuelle sur le marché noir équivalente au revenu disponible du travail sur le marché officiel selon le revenu brut et la catégorie de ménages
(en dollars)

Ménage type	Salaire minimum (8 000 $/an)	Salaire moyen (15 000 $/an)	Salaire industriel (21 500 $/an)
Célibataire 18-30 ans	5 504	9 944	13 856
Célibataire 30-64 ans	2 552	6 852	10 720
Famille monoparentale Chef 30-64 ans 1 enfant de moins de 6 ans	2 375	4 880	7 638
Couple 30-64 ans Sans enfant 1 conjoint au travail	1 886	5 543	9 560
Couple 30-64 ans 2 enfants de moins de 6 ans 1 conjoint au travail	1 699	4 623	8 534
Couple 30-64 ans 2 enfants de 6 à 11 ans 1 conjoint travaille	1 669	4 590	8 503
Couple 30-64 ans[1] 2 enfants 6-11 ans 2 conjoints au travail Revenu d'un conjoint 8 000 $	1 993	5 806	9 649

1. Pour ces ménages, la rémunération annuelle sur le marché noir pourrait être plus élevée s'ils doivent assumer des frais de garde. Par ailleurs, dans le cas du travail sur le marché officiel, on a supposé qu'ils recevaient la subvention pour frais de garde.

Ainsi, un couple âgé de 30 à 64 ans, ayant 2 enfants de moins de six ans, n'a besoin que de 1 699 $ par an sur le marché noir pour avoir le même revenu disponible que ce que lui procurerait un travail à plein temps au salaire minimum effectué par un des conjoints. Ce couple n'a besoin que de 1 669 $ si ses 2 enfants ont entre 6 et 11 ans. Si l'un des conjoints de l'une ou l'autre de ces familles biparentales pouvait travailler à temps plein au salaire minimum sur le marché noir, leur revenu disponible serait presque équivalent à un travail rémunéré au salaire industriel moyen sur le marché officiel. Le marché noir est tout aussi attirant pour les familles monoparentales et les célibataires de 30 ans ou plus. Le système fiscal rend donc très invitante l'illégalité.

3.3.2.3 Les indicateurs économiques

Les taux marginaux implicites de taxation élevés auxquels font face l'ensemble des contribuables québécois engendrent des pertes importantes d'efficacité économique. Il en découle une diminution de l'emploi, de la production, de la consommation et de l'assiette fiscale, ce qui constitue une perte économique qu'il est possible de quantifier. Pour mesurer l'effet des régimes de taxation et de transferts sur ces variables économiques, il faut recourir à un indicateur plus global que ceux qu'on a utilisés précédemment.

La notion de perte économique permet de mesurer les effets de l'ensemble des distorsions qu'engendrent la taxation et les transferts sur le comportement des ménages. Elle constitue une mesure synthétique, exprimée en dollars, du coût socio-économique qui en découle. Un **modèle économique** a été mis au point pour simuler l'impact de la réforme proposée à la partie II du *Livre blanc*[22]. Il

22. Ce modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise a été conçu par MM. Bernard Fortin et Henri-Paul Rousseau en collaboration avec M. Pierre Fortin du Groupe de recherche en économie politique de l'Université Laval. Sa mise en application a été réalisée en collaboration avec la firme de consultants en informatique ACSI et avec les fonctionnaires du ministère des Finances.

peut aussi servir à mesurer les pertes engendrées par la fiscalité actuelle, tant fédérale que provinciale. En pratique, cependant, il est impossible d'évaluer toutes les « fuites » économiques qui sont associées aux distorsions qu'engendreraient la taxation et les transferts. En effet, le modèle ignore les pertes qui découlent, par exemple, des effets désincitatifs à l'épargne ou celles qui influencent les choix socio-démographiques. Il néglige aussi les effets de la taxation sur la mobilité des travailleurs et des entreprises qui peuvent quitter le Québec ou refuser de s'y installer ainsi que les pertes économiques associées aux taxes à la consommation. En ce sens, le modèle sous-estime la véritable perte économique associée aux régimes actuels de taxation et de transferts.

La façon de procéder pour mesurer la perte économique consiste à comparer les effets de la fiscalité fédérale et québécoise actuelle à ceux d'une taxe forfaitaire, représentant la même ponction fiscale nette. Une taxe forfaitaire est une taxe frappant également chaque citoyen. Du strict point de vue de l'efficacité économique, la taxe forfaitaire constitue une taxe sans effet économique négatif. En effet, celle-ci ne crée aucun écart entre la rentabilité privée et sociale des activités socio-économiques, car il est impossible de la fuir en modifiant, par exemple, son comportement face au travail ou à l'épargne. Seule la migration pourrait permettre aux individus de l'éviter. En supposant que cette possibilité ne leur soit pas accessible (ce serait le cas si la taxe était imposée par un gouvernement mondial), une telle taxe n'engendrerait aucune perte économique. C'est donc à partir de ce concept de taxe neutre que l'on définit la notion de perte économique. Une **taxe forfaitaire** n'est évidemment pas un choix réaliste dans notre société, et elle est utilisée ici uniquement à titre illustratif.

Prenons le cas d'un individu qui doit débourser actuellement 10 000 $ en impôt sur le revenu au fédéral et au Québec et supposons qu'on le soustraie aux lois de l'impôt en lui réclamant un déboursé identique de 10 000 $, mais cette fois sous forme d'une taxe forfaitaire. À comportement constant, l'individu a le même revenu d'emploi, le même fardeau fiscal et le même nombre d'heures de loisir, et par conséquent le même niveau de bien-être. Cependant, la taxe forfaitaire, contrairement à l'impôt sur le revenu, lui permet de conserver la totalité de son salaire brut lorsqu'il accroît ses heures de travail. Comme le coût relatif d'une heure de loisir augmente, l'une de ses réactions est d'ajuster à la hausse son nombre d'heures de travail. C'est une façon pour lui de maximiser son bien-être économique en procédant à un arbitrage entre la valeur de son temps de travail et celle de son temps de loisir. Il est évident que le niveau de bien-être atteint par celui-ci après la disparition de cet impôt sur le revenu est plus élevé. Ce gain de bien-être, une fois traduit en dollars, représente pour lui la perte économique associée à l'impôt en question. La notion de perte économique utilisée par le modèle numérique est la somme de ces pertes pour l'ensemble de la population.

Le tableau III.18 présente la valeur de la perte économique au Québec en 1983, ventilée par catégories de travailleurs et selon deux hypothèses de réactions de l'offre de travail des contribuables aux paramètres du système fiscal. La **perte sèche** totale associée aux taxes et aux transferts fédéraux et provinciaux en application au Québec paraît fort importante, soit de l'ordre de 8,4 milliards (dollars de 1980), dans l'hypothèse de réactions faibles de l'offre de travail, et de 19,4 milliards de 1980, dans l'hypothèse de réactions fortes. La perte économique se situerait donc entre 15,3% et 35,3% du **produit intérieur net** québécois, estimé à environ 55 milliards (dollars de 1980).

On constate que les travailleurs fortement qualifiés supportent plus de 50% du fardeau excédentaire des taxes et des transferts, alors qu'ils constituent moins de 10% de la population âgée de 18 à 64 ans. La valeur de la perte économique est plus importante chez les travailleurs fortement qualifiés, en raison du niveau relativement élevé de la productivité chez cette catégorie de main-d'oeuvre.

La perte économique ainsi calculée ne constitue pas le seul critère d'évaluation d'une taxe. Les critères associés à la justice distributive sont tout aussi importants. Ainsi on peut dire qu'une taxe forfaitaire, malgré ses mérites sur le plan de l'efficacité économique, entraîne des conséquences vraisemblablement inacceptables sur la distribution des revenus. Il reste que l'ampleur des estimations effectuées laisse songeur quant à l'impact économique de la fiscalité fédérale et québécoise. Elle illustre surtout qu'il s'agit là d'une dimension de première importance à prendre en considération lorsqu'on pense à modifier ou à améliorer ces régimes. En effet, en réduisant les effets négatifs des régimes de taxation et de transferts, il serait possible d'augmenter la production de l'ensemble de l'économie québécoise et d'augmenter ainsi le niveau de vie de l'ensemble de la population. Cette conclusion vaut aussi pour l'économie canadienne dans son ensemble.

Tableau III.18

Perte économique associée à la taxation et aux transferts en 1983
(millions de dollars de 1980)

Type de qualification	Réactions faibles de l'offre de travail	Réactions fortes de l'offre de travail
Travailleurs faiblement qualifiés	1 274	3 290
Travailleurs moyennement qualifiés	2 841	6 370
Travailleurs fortement qualifiés	4 333	9 742
Total	8 448	19 402

3.4 La question de l'équité

La fiscalité doit traiter les différentes catégories de ménages d'une façon qui respecte leur capacité respective d'assumer leurs besoins essentiels. Au chapitre précédent, nous avons fait une analyse partielle de cette question en faisant ressortir certaines lacunes du régime actuel de taxation. Il est maintenant possible d'aborder la question dans une perspective plus large, puisque nous avons étudié dans le présent chapitre la valeur des besoins essentiels des diverses catégories de ménages et qu'il est possible d'en dégager une évaluation de la capacité de payer des différents ménages.

Pour juger de l'équité du régime de taxation entre différentes catégories de ménages, il est possible de comparer les impôts prélevés par rapport à la capacité de payer, c'est-à-dire par rapport aux revenus excédant les besoins essentiels reconnus et les dépenses encourues pour gagner ce revenu. Ce rapport forme le taux de taxation sur la capacité de payer. À une capacité de payer donnée devrait correspondre un même taux de taxation pour n'importe quelle catégorie de ménage. Donc, dans un régime de taxation équitable, les courbes de taux de taxation sur la capacité de payer applicables aux différentes catégories de contribuables devraient être très proches les unes des autres.

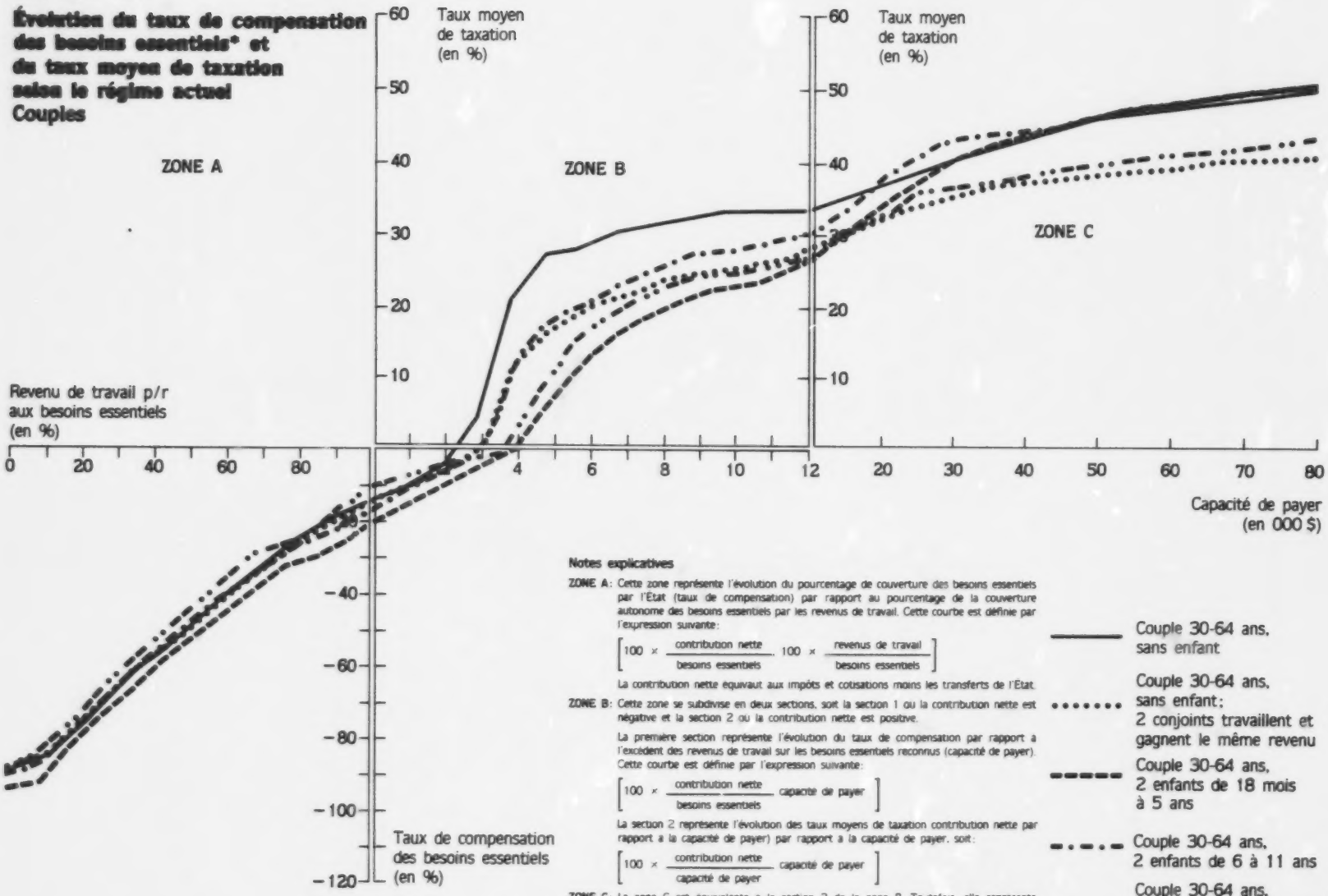
Lorsque les revenus sont insuffisants et que la capacité de payer devient négative, il faut plutôt comparer le niveau de l'aide de l'État au niveau des besoins essentiels reconnus, incluant les coûts pour gagner un revenu. Le rapport obtenu constitue le taux de compensation. À titre d'exemple, lorsque le ménage n'a aucun revenu, sa participation au financement de ses besoins essentiels est nulle, et c'est à ce niveau que le taux de compensation atteint le maximum. Le taux de compensation atteindra 100% si les transferts totaux sont égaux aux besoins essentiels reconnus.

Les graphiques III.4 et III.5 permettent de comparer la situation relative des ménages de moins de 65 ans pour chaque niveau de revenu, selon qu'ils contribuent au financement des dépenses publiques ou qu'ils bénéficient de l'aide de l'État. Ces graphiques supposent que les besoins essentiels d'un célibataire ne vivant pas seul égalent la moitié de ceux d'un couple, tandis que ceux d'un célibataire vivant seul comprennent les coûts supplémentaires de logement encourus par une telle personne. Les besoins essentiels reconnus dans la présente analyse sont égaux aux besoins essentiels et non essentiels des ménages gagnant moins de 13 700 $. Les coûts reconnus pour gagner un revenu comprennent un montant équivalant à 3% du revenu de travail, jusqu'à un maximum de 500 $, ainsi que le montant relatif aux coûts de la garde des enfants, mais excluent les montants à débourser pour faire effectuer par des tiers une partie de la production domestique.

Ce qui se dégage lorsque l'on compare la situation relative des ménages de moins de 65 ans, c'est d'abord l'inégalité de traitement auquel ils font face au sein du régime de transferts. En effet, si l'on se réfère à la zone A des graphiques, la personne célibataire de moins de 30 ans apparaît manifestement et systématiquement désavantagée. Dans ce cas, la situation qui est présentée pourrait bien, cependant, être extrême, puisque les besoins essentiels accordés à la personne célibataire de moins de 30 ans ne sont pas corrigés pour tenir compte du fait que ses perspectives de revenu à court terme sur le marché du travail sont souvent réduites, compte tenu de son manque d'expérience. On remarque par ailleurs que le célibataire partageant un logement avec d'autres, qu'il ait plus ou moins de

Graphique III.4

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon le régime actuel
Couples



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'État (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}} \; 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'État.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}} \text{ capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}} \text{ capacité de payer}\right]$$

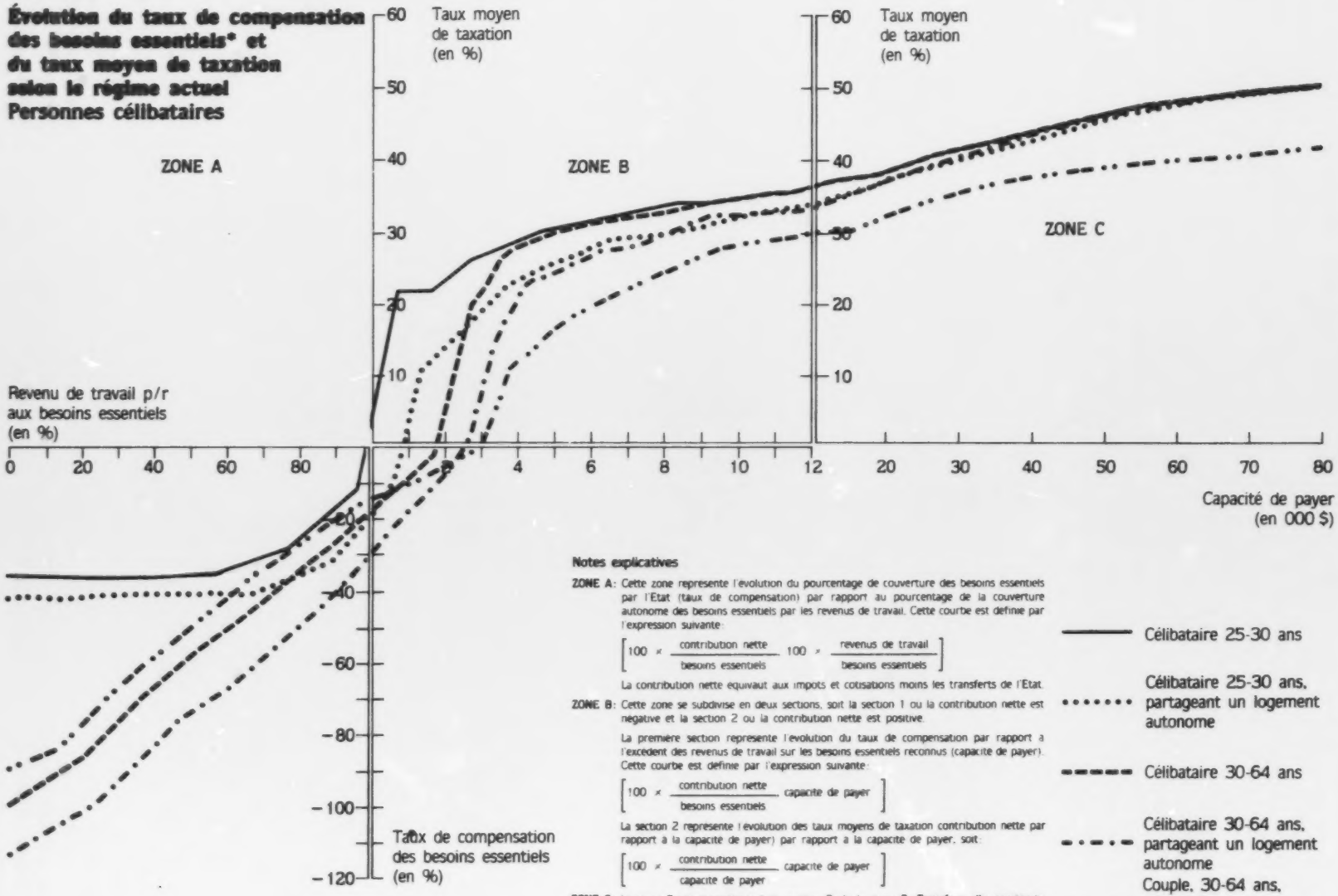
ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Couple 30-64 ans, sans enfant
- Couple 30-64 ans, sans enfant; 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu
- Couple 30-64 ans, 2 enfants de 18 mois à 5 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants de 6 à 11 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants de 6 à 11 ans; 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

Graphique III.5

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon le régime actuel
Personnes célibataires



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'Etat (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}} \quad 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'Etat.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}} \quad \text{capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation (contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}} \quad \text{capacité de payer}\right]$$

ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Célibataire 25-30 ans
- Célibataire 25-30 ans, partageant un logement autonome
- Célibataire 30-64 ans
- Célibataire 30-64 ans, partageant un logement autonome
- Couple, 30-64 ans, sans enfant 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

30 ans, apparaît avantagé par le régime de transferts par rapport à celui qui habite seul un logement. Pour les couples, le régime de transferts apparaît plus ou moins équitable selon qu'ils ont ou non des enfants, selon que leurs enfants ont moins de 6 ans ou entre 6 et 11 ans et selon qu'un seul ou les deux conjoints participent au marché du travail. Cependant, ils sont relativement désavantagés par rapport aux célibataires de 30 ans ou plus. Dans cette zone A, les problèmes d'équité se situent d'abord au niveau du traitement accordé aux différentes catégories de célibataires.

Comme nous l'avons mentionné antérieurement, le **taux de compensation** accordé par le régime de transferts québécois est élevé, puisqu'il est généralement au moins égal à 90% des besoins essentiels et non essentiels des travailleurs à temps plein appartenant aux ménages se situant dans le premier décile de revenu, à l'exception des couples sans enfant et des personnes seules de moins de 30 ans. Dans certains cas, les taux de compensation peuvent même atteindre jusqu'à 110% des besoins essentiels à court et à long terme et des besoins importants mais non essentiels de ces travailleurs à temps plein.

Les différents taux de compensation des diverses catégories de ménages, lorsqu'ils n'ont pas de revenu de travail, expliquent les écarts et l'évolution erratique des courbes des taux de compensation et de taxation sur la capacité de payer (voir zone B des graphiques), surtout lorsqu'ils sont combinés aux effets des divers phénomènes déjà énumérés (par exemple, la sous-compensation des charges reliées à la présence d'enfants d'âge préscolaire et le fait que le programme de subvention des frais de garde ne touche qu'une faible partie de la clientèle).

Par ailleurs, dans la zone C, le couple dont les deux conjoints sont sur le marché du travail est systématiquement avantagé par rapport aux autres catégories de contribuables du moment que sa capacité de payer excède 20 000 $, principalement lorsque ce couple n'a pas d'enfant. Cela résulte d'un niveau d'exemptions plus élevé lorsque deux conjoints travaillent (comparativement à la situation où un seul conjoint travaille) et du choix d'une table des taux d'imposition progressive, qui produit des taux marginaux de taxation sur la capacité de payer plus faibles lorsque deux conjoints sont sur le marché du travail que lorsqu'il y en a un seul qui gagne le même revenu.

Dans le cas où il y a présence d'enfants, l'avantage accordé aux couples dont les deux conjoints sont sur le marché du travail est quelque peu réduit du fait que le système fiscal actuel ne tient pas toujours complètement compte des frais de garde. Il faut noter que l'avantage serait encore plus réduit si les graphiques tenaient compte des frais supplémentaires autres que les frais de garde, auxquels doivent faire face les couples avec enfants dont les deux conjoints travaillent; par exemple, les montants à débourser pour faire effectuer par des tiers une partie de la production domestique. Si on compare ces couples aux célibataires, on s'aperçoit qu'au fur et à mesure que le revenu augmente, l'écart favorable au couple avec deux conjoints sur le marché du travail compense largement pour les autres frais reliés à la présence d'enfants. Si on les compare aux couples avec enfants et ayant un seul revenu de travail, on voit que cet écart n'est pas en relation avec la valeur implicite du travail domestique puisqu'il s'accroît à mesure que le revenu augmente.

Il faut en conclure que l'objectif d'équité n'est pas parfaitement atteint. Dans le régime de transferts, les problèmes d'équité se posent entre les différentes catégories de célibataires. Dans le régime de taxation, les familles biparentales ayant des enfants âgés entre 6 et 11 ans sont désavantagées par rapport aux familles ayant des enfants âgés de moins de 6 ans. Aussi, c'est entre les couples où deux conjoints sont sur le marché du travail plutôt qu'un seul que le régime n'est pas équitable. Il pourrait difficilement l'être d'ailleurs, compte tenu des contraintes qu'impose au Québec l'utilisation d'une unité d'imposition basée sur l'individu en présence d'une table de taux d'imposition progressive. Mais il y a sûrement des améliorations possibles, ne serait-ce qu'en retouchant les exemptions personnelles ou les paiements de transferts, pour mieux tenir compte des besoins essentiels mentionnés au début du présent chapitre, et en réduisant la progressivité du régime d'imposition.

3.5 La redistribution des revenus

On a vu précédemment quel niveau de besoins essentiels était reconnu aux différentes catégories de ménages. C'est le premier objectif de toute politique de redistribution du revenu: assurer aux particuliers qui n'ont pas les ressources suffisantes un niveau de revenu nécessaire pour couvrir leurs besoins essentiels. Le deuxième objectif de cette politique de redistribution de revenu est d'assurer, d'une part, que les transferts de l'État pour subvenir aux besoins essentiels des particuliers diminuent à mesure que le revenu de travail augmente et, d'autre part, que le taux moyen de taxation augmente avec l'augmentation de la capacité de payer. Le volet de cette politique de redistribution relevant du régime de taxation a été examiné au chapitre II, alors que la dimension relevant du régime de transferts l'a été dans la première partie du présent chapitre. Il faut maintenant fondre ces deux dimensions.

Avant d'aller plus loin, il importe cependant de présenter quelques commentaires sur le concept de justice distributive, qui pose certaines questions fort délicates. D'abord, il n'existe pas de théorie objective de la répartition équitable des revenus, si bien qu'il existe autant de concepts de justice distributive que d'idéologies. Il est aussi essentiel de bien distinguer pauvreté et inégalité de revenus: une société sans pauvreté peut refléter de fortes inégalités, alors qu'une autre se caractérisant par une grande pauvreté pourrait être sans inégalités importantes de revenus. Il s'ensuit donc qu'une politique ayant pour objet de réduire les inégalités ne réduira pas nécessairement la pauvreté.

Il faut également bien se garder de confondre inégalité de revenus et inégalité de bien-être. Le premier concept reflète non seulement la dispersion dans la capacité de produire un revenu, mais aussi dans l'utilisation de cette capacité de gagner un revenu. Cette capacité de gagner un revenu dépendra en particulier des attitudes différentes vis-à-vis du travail, du risque, de la rémunération en avantages sociaux non comptabilisés ou des choix en éducation et en formation professionnelle. Peut-on affirmer, par exemple, qu'un individu travaillant 60 heures par semaine et gagnant un revenu de 20 000 $ atteint un niveau de bien-être supérieur à celui qui gagne 18 000 $, mais en n'offrant que 30 heures de travail par semaine? Par ailleurs, le choix de l'horizon temporel et de l'unité familiale sur lesquels se base la définition du revenu influence la mesure de l'inégalité. Un jeune étudiant en médecine doit-il être considéré comme une personne à faible revenu? La valeur de la production domestique d'un conjoint devrait-elle être incluse dans le revenu du ménage? Doit-on utiliser le revenu familial ou le revenu individuel comme mesure de capacité de payer?

Comme tout indice synthétique d'inégalité implique un jugement de valeur permettant d'établir des comparaisons interpersonnelles de bien-être, on doit être prudent lors de l'interprétation des résultats. De plus, apprécier la répartition des revenus dans une société est une chose; apprécier l'impact de l'intervention de l'État sur cette répartition en est une autre. On peut, dans un premier temps, calculer combien l'État verse en transferts et prélève en impôts et en taxes dans chaque classe de revenu. C'est ce que fait la sous-section 3.5.1, qui cherche à évaluer le caractère redistributif des impôts et des taxes. Dans la sous-section suivante, on aborde l'inégalité des revenus, alors qu'à la sous-section 3.5.3 on tente de mettre les deux phénomènes en relation l'un avec l'autre en examinant leur évolution au cours des années. Il est alors possible d'apporter un certain éclairage sur le rôle de l'État dans l'évolution de la répartition des revenus.

3.5.1 Le caractère redistributif des impôts et des taxes au Québec

Les graphiques III.4 et III.5 nous ont permis de montrer que le taux de compensation des besoins essentiels reconnus par l'État diminue lorsque le revenu augmente et que le taux de taxation de la capacité de payer augmente à mesure que le revenu s'accroît. Les régimes de taxation et de transferts en application au Québec redistribuent donc une partie importante des revenus.

Le tableau III.19 illustre le même phénomène en fonction du revenu de travail plutôt qu'en fonction de la capacité de payer. Il permet de dégager les mêmes résultats, à savoir que l'État va progressivement chercher par ses impôts et ses taxes de 0% à 55% du revenu des contribuables (pour un revenu de 150 000 $ chez un célibataire) et qu'il apporte par ailleurs un transfert net des taxes de 9 908 $ à une famille biparentale comprenant deux enfants de moins de 6 ans et n'ayant aucun revenu de travail.

Comme il n'existe pas de normes objectives du niveau souhaitable de redistribution, il est intéressant de comparer sur ce point le Québec et l'Ontario. À cette fin, on peut construire un indicateur de variation des contributions nettes aux dépenses de l'État pour un ménage lorsque son revenu de

Tableau III.19

Contribution nette aux dépenses de l'État après impôts, taxes et transferts
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménages	Revenu de travail	Transferts gouvernementaux[1]	Impôts et taxes[2]	Contribution nette aux dépenses de l'État en $	Contribution nette en % du revenu de travail	Coût de garde d'enfants	Revenu net après impôts et taxes
1. Célibataire de moins de 30 ans	0	1 758	143	−1 615	—	—	1 615
	5 000	675	544	−131	−3	—	5 131
	10 000	—	2 068	2 068	21	—	7 932
	12 000	—	2 877	2 877	24	—	9 123
	15 000	—	4 156	4 156	28	—	10 844
	17 000	—	5 017	5 017	30	—	11 983
	20 000	—	6 338	6 338	32	—	13 662
	25 000	—	8 588	8 588	34	—	16 412
	30 000	—	10 987	10 987	37	—	19 013
	40 000	—	16 039	16 039	40	—	23 961
	50 000	—	21 544	21 544	43	—	28 456
	60 000	—	27 163	27 163	45	—	32 837
	75 000	—	36 236	36 236	48	—	38 764
	100 000	—	51 805	51 805	52	—	48 195
	150 000	—	82 928	82 928	55	—	67 072
2. Célibataire 30 à 64 ans	0	4 815	349	−4 466	—	—	4 466
	5 000	1 142	593	−549	−11	—	5 549
	10 000	—	2 088	2 088	21	—	7 912
	12 000	—	2 901	2 901	24	—	9 099
	15 000	—	4 181	4 181	28	—	10 819
	17 000	—	5 060	5 060	30	—	11 940
	20 000	—	6 401	6 401	32	—	13 599
	25 000	—	8 641	8 641	35	—	16 359
	30 000	—	11 030	11 030	37	—	18 970
	40 000	—	16 067	16 067	40	—	23 933
	50 000	—	21 561	21 561	43	—	28 439
	60 000	—	27 171	27 171	45	—	32 829
	75 000	—	36 233	36 233	48	—	38 767
	100 000	—	51 785	51 785	52	—	48 215
	150 000	—	82 872	82 872	55	—	67 128
3. Famille monoparentale avec un enfant de moins de 6 ans	0	6 587	−453	−7 040	—	—	7 040
	5 000	5 400	−190	−5 590	−112	1 950	8 640
	10 000	3 700	157	−3 543	−35	3 120	10 423
	12 000	2 774	787	−1 987	−17	3 120	10 867
	15 000	1 430	1 699	269	2	3 120	11 611
	17 000	1 040	2 350	1 310	8	3 120	12 570
	20 000	260	3 580	3 320	17	3 120	13 560
	25 000	—	5 608	5 608	22	3 120	16 272
	30 000	—	7 987	7 987	27	3 120	18 893
	40 000	—	13 052	13 052	33	3 120	23 828
	50 000	—	18 341	18 341	37	3 120	28 539
	60 000	—	23 929	23 929	40	3 120	32 951
	75 000	—	32 726	32 726	44	3 120	39 154
	100 000	—	48 326	48 326	48	3 120	48 554
	150 000	—	79 505	79 505	53	3 120	67 375

Tableau III.19 (suite)

Contribution nette aux dépenses de l'État après impôts, taxes et transferts
Année d'imposition 1983
(en dollars)

Catégorie de ménages	Revenu de travail	Transferts gouvernementaux[1]	Impôts et taxes[2]	Contribution nette aux dépenses de l'État en $	Contribution nette en % du revenu de travail	Coût de garde d'enfants	Revenu net après impôts et taxes
4. Couple avec deux enfants	0	8 807	−1 101	−9 908	—	—	9 908
de moins de 6 ans	5 000	5 022	−849	−5 871	−117	—	10 871
Un seul revenu de travail	10 000	1 784	−491	−2 275	−23	—	12 275
	12 000	1 118	−88	−1 206	−10	—	13 206
	15 000	119	771	890	6	—	14 110
	17 000	—	1 849	1 849	11	—	15 151
	20 000	—	3 155	3 155	16	—	16 845
	25 000	—	5 349	5 349	21	—	19 651
	30 000	—	7 897	7 897	26	—	22 103
	40 000	—	13 387	13 387	33	—	26 613
	50 000	—	18 885	18 885	38	—	31 115
	60 000	—	24 517	24 517	41	—	35 483
	75 000	—	33 662	33 662	45	—	41 338
	100 000	—	49 495	49 495	49	—	50 505
	150 000	—	81 145	81 145	54	—	68 855
5. Couple avec deux enfants	0	8 842	−640	−9 482	—	—	9 482
de 6 à 11 ans	5 000	5 022	−392	−5 414	−108	—	10 414
Un seul revenu de travail	10 000	1 784	−28	−1 812	−18	—	11 812
	12 000	1 118	381	−737	−6	—	12 737
	15 000	119	1 242	1 361	9	—	13 639
	17 000	—	2 309	2 309	14	—	14 691
	20 000	—	3 631	3 631	19	—	16 369
	25 000	—	5 829	5 829	23	—	19 171
	30 000	—	8 375	8 375	28	—	21 625
	40 000	—	13 872	13 872	35	—	26 128
	50 000	—	19 344	19 344	39	—	30 656
	60 000	—	25 015	25 015	42	—	34 985
	75 000	—	34 124	34 124	45	—	40 876
	100 000	—	49 957	49 957	50	—	50 043
	150 000	—	81 610	81 610	54	—	68 390
6. Couple avec deux enfants âgés	0	8 842	−731	−9 573	—	—	9 573
de 6 à 11 ans	5 000	5 461	−658	−6 119	−122	975	10 144
Deux revenus de travail égaux	10 000	2 662	−281	−2 943	−29	1 950	10 993
	12 000	2 054	−64	−2 118	−18	2 340	11 778
	15 000	997	474	−523	−3	2 925	12 598
	17 000	702	1 015	313	2	3 120	13 567
	20 000	234	1 863	1 629	9	3 120	15 251
	25 000	—	3 733	3 733	15	3 120	18 147
	30 000	—	5 917	5 917	20	3 120	20 963
	40 000	—	10 656	10 656	27	3 120	26 224
	50 000	—	15 109	15 109	30	3 120	31 771
	60 000	—	19 815	19 815	33	3 120	37 065
	75 000	—	27 413	27 413	37	3 120	44 467
	100 000	—	41 331	41 331	41	3 120	55 549
	150 000	—	71 501	71 501	48	3 120	75 379

1. Les transferts liés au revenu qui ont été considérés sont l'aide sociale, le supplément du revenu de travail et les subventions pour frais de garde.

2. Les impôts et les taxes comprennent les impôts sur le revenu, les taxes foncières, les taxes à la consommation et les contributions au R.R.Q. et à l'assurance-chômage. Du total des impôts ont été déduits les transferts assimilables à l'impôt, soit l'allocation de disponibilité, les allocations familiales fédérales et québécoises, le crédit d'impôt fédéral pour enfants. Le remboursement d'impôts fonciers a été déduit des taxes foncières.

Tableau III.20

Contribution nette au financement de l'État au Québec et en Ontario à 0 $ et à 75 000 $ de revenu
Année d'imposition 1983
(en dollars)

			Écart Québec-Ontario	
	Québec	**Ontario**	**en $**	**en %**
Célibataire de moins de 30 ans				
— aucun revenu	− 1 615	− 3 186		
— revenu de 75 000 $	36 236	31 085		
— différence entre les deux situations	37 851	34 271	3 580	10,4
Célibataire de 30-64 ans				
— aucun revenu	− 4 466	− 3 372		
— revenu de 75 000 $	36 233	31 049		
— différence entre les deux situations	40 699	34 420	6 279	18,2
Famille monoparentale avec 1 enfant de moins de 6 ans				
— aucun revenu	− 7 040	− 6 499		
— revenu de 75 000 $	32 726	28 582		
— différence entre les deux situations	39 766	35 081	4 685	13,4
Couple avec deux enfants de moins de 6 ans, un seul revenu de travail				
— aucun revenu	− 9 908	− 7 710		
— revenu de 75 000 $	33 662	30 019		
— différence entre les deux situations	43 570	37 729	5 841	15,5
Couple avec 2 enfants de 6 à 11ans un seul revenu de travail				
— aucun revenu	− 9 482	− 7 818		
— revenu de 75 000 $	34 124	30 019		
— différence entre les deux situations	43 606	37 837	5 769	15,2

travail passe de 0 $ à 75 000 $ (tableau III.20). Cet indicateur montre que le système fiscal québécois est nettement plus progressif que le système fiscal ontarien. À l'exception des célibataires de moins de 30 ans, le système fiscal québécois, comparativement à celui de l'Ontario, en donne toujours plus à celui qui ne gagne aucun revenu et il exige toujours une **contribution nette** plus élevée de celui qui gagne 75 000 $.

L'écart entre la contribution nette pour un revenu de 75 000 $ et celle pour un revenu de travail nul est en conséquence toujours plus grand au Québec. Les augmentations de revenu sont donc dans l'ensemble toujours plus taxées au Québec, en raison de la progressivité plus élevée du système fiscal québécois. On peut maintenant étudier comment cela affecte la distribution des revenus au Québec.

3.5.2 L'inégalité des revenus

La façon la plus simple de mesurer le degré d'inégalité dans la distribution des revenus consiste à répartir la population en strates égales par ordre croissant de revenus et à observer quelle part de l'ensemble des revenus est reçue par chaque strate

Tableau III.21

Répartition des revenus entre les ménages par quintile de revenu au Québec en 1979
(en pourcentage)

Quintile de revenu (du plus faible au plus élevé)	(1) Revenu privé	(2) Revenu total (1) + transferts	(3) Revenu disponible (2) − impôts
1er quintile	0,4	3,7	4,3
2e quintile	7,9	9,6	10,7
3e quintile	17,4	17,2	18,0
4e quintile	26,9	25,6	25,6
5e quintile	47,5	43,9	41,3

Source: Bureau de la statistique du Québec, à partir de l'enquête sur les finances des consommateurs de Statistique Canada.

de population. Il est également possible de mesurer l'impact redistributif du régime de transferts en comparant la distribution des revenus entre ces différentes strates avant et après transferts.

C'est d'ailleurs ce que montre le tableau III.21, qui renseigne sur le rôle de l'État dans la répartition des revenus et qui isole l'importance des impôts, des transferts et du revenu privé dans la détermination du revenu disponible. Avant d'analyser les résultats contenus dans ce tableau, il importe toutefois de définir trois concepts de base qui en faciliteront la compréhension, soit le revenu privé, le revenu total et le revenu disponible.

Tout d'abord, le revenu privé représente l'ensemble des revenus d'emploi, de loyers et de placement du ménage, sauf les montants reçus en transferts gouvernementaux. Le revenu total du ménage est la somme du revenu privé et des transferts gouvernementaux. Enfin, le revenu disponible est le revenu total moins les impôts. La comparaison de la distribution des revenus par strates avant et après avoir tenu compte des régimes d'imposition et de transferts permettra donc de porter un jugement sur leur capacité de redistribuer les revenus.

La lecture du tableau III.21 permet de constater que les deux premiers **quintiles de revenu**, soit les ménages les plus pauvres au Québec, ont peu de revenu privé. Le résultat s'explique par le fait que ce groupe est surtout formé de chômeurs, de personnes inaptes au travail, de retraités, de travailleurs à temps partiel et d'assistés sociaux. Ainsi, le premier quintile n'a presque aucun revenu privé (0,4%) tandis que le deuxième a environ 8% de l'ensemble du revenu privé. À l'autre extrémité de l'échelle des revenus, le cinquième quintile gagne près de la moitié du revenu privé, soit 47,5%.

Le régime de transferts vient atténuer légèrement ces disparités en augmentant la part respective des deux premiers quintiles à 3,7% et 9,6% du revenu total des ménages et en réduisant celle du cinquième quintile, qui passe de 47,5% à 43,9%. Lorsque l'on considère l'effet des impôts, la part du revenu des mieux nantis diminue à 41,3% tandis que celle des deux premiers quintiles passe respectivement à 4,3% et 10,7%.

De l'analyse du tableau III.21, il ressort que les transferts jouent un rôle plus important que l'impôt sur le revenu dans la répartition des revenus en accroissant de façon substantielle la part du revenu allant aux deux premiers quintiles. L'effet de l'impôt est plus modeste, mais il accroît la part du revenu détenu par les trois premiers quintiles. De plus, la masse de transferts est tellement importante par rapport au revenu privé qu'elle réduit plus fortement la part du revenu du cinquième quintile que ne le fait l'impôt sur le revenu. L'effet net des régimes d'imposition et de transferts est donc de transférer une partie des revenus du 60% des ménages les plus riches vers le 40% des ménages les plus pauvres. En effet, même si la part du revenu disponible des ménages du troisième quintile est plus élevée que leur part de revenu privé, il n'en demeure pas moins que leur contribution nette à l'État est positive.

L'impact global des régimes d'imposition et de transferts sur la répartition des revenus peut se résumer de la façon suivante: après prise en compte des impôts et des transferts, le revenu des deux premiers quintiles passe de 8,3% du revenu privé à 15% du revenu disponible de l'ensemble des ménages, alors qu'il passe de 75% à 67% pour les quatrième et cinquième quintiles. La proportion du troisième quintile reste à peu près stable à 18% du revenu des ménages.

L'interprétation de ces résultats appelle toutefois une réserve importante: la répartition illustrée au tableau III.21 est une répartition du revenu des ménages et non du revenu individuel. Comme le revenu du ménage est la somme du revenu des personnes qui le composent, il s'ensuit que le revenu du ménage a tendance à croître avec le nombre de personnes.

Conséquemment, il y a lieu de croire que le tableau III.21 surestime le degré d'inégalité dans la distribution des revenus et que, dans la réalité, la dispersion des revenus n'est certes pas aussi importante. D'ailleurs, certaines études qui ramènent sur une base équivalente les revenus individuels et les revenus des ménages confirment cette assertion. Ces études seront à la base de l'analyse des effets redistributifs de la réforme qui sera effectuée au chapitre VI.

3.5.3 L'évolution de la répartition des revenus

Pour mieux comprendre le rôle de l'État dans la redistribution des revenus, il est bon de regarder comment les choses ont évolué au cours des dernières années. L'ensemble des études sur la question concluent que la distribution des revenus n'est pas devenue plus égalitaire au cours des années 1950, 1960 et 1970, malgré les efforts déployés pour lutter contre la pauvreté et contre l'inégalité; au contraire, elle est devenue légèrement moins égalitaire.

Ce sont les études canadiennes qui permettent de remonter le plus loin dans le temps sur une base comparable dans l'évaluation de la répartition des revenus. Le tableau III.22, qui illustre et compare la distribution des revenus au Canada entre 1961 et 1971, démontre que la première moitié de la population a vu sa part du **revenu total** tomber de 24,6% à 22,4%. Cette situation paraît étonnante lorsque l'on considère l'expansion prise par les programmes de transfert au cours de cette période.

La distribution des revenus peut aussi être comparée d'une façon plus sophistiquée. L'indice synthétique le plus fréquemment utilisé pour représenter le degré d'inégalité de la répartition des revenus est le coefficient de Gini, dont la valeur fluctue entre 0 et 1. Le coefficient est calculé à partir des centiles de revenu, c'est-à-dire que l'on partage les ménages en 100 groupes égaux en nombre, mais ordonnés par ordre croissant de revenu. Un coefficient égal à 0 signifie que le revenu est également réparti entre les ménages d'un centile à l'autre, tandis qu'un coefficient égal à 1 signifie que tout le revenu est détenu par les ménages d'un seul centile. Le tableau III.22 présente aussi cet indice, et on remarque qu'il montre une détérioration de la répartition des revenus puisqu'il s'accroît de 0,03 de 1961 à 1971.

Une étude effectuée par l'Office de planification et de développement du Québec[23] permet d'éclairer

23. Office de planification et de développement du Québec (1980), *L'impact des transferts sur la répartition des revenus au Québec 1967-1975*, Québec, 95 p.

Tableau III.22

Répartition du revenu total entre les ménages au Canada, 1961 et 1971
(en pourcentage)

décile de revenu (du plus faible au plus élevé)	1961	1971
1er décile	1,1	1,0
2e décile	3,1	2,7
3e décile	5,1	4,4
4e décile	6,9	6,3
5e décile	8,4	8,0
6e décile	9,9	9,7
7e décile	11,4	11,4
8e décile	13,2	13,4
9e décile	15,9	16,3
10e décile	25,0	26,8
Coefficient de Gini:	0,368	0,398

Source: R. Love, *Répartition et inégalité des revenus au Canada*, Statistique Canada, cat. 99-755F, mars 1979.

un peu plus la question. Elle porte sur la période de 1967 à 1975, mais certaines données sont également disponibles pour 1979. Les tableaux III.23 et III.24 illustrent les résultats.

Le tableau III.23 montre l'impact des transferts sur la part du revenu détenu par les ménages du premier **décile de revenu** et du premier quintile de revenu. On observe que pour le premier quintile la part du revenu privé baisse, mais que cette diminution est plus que compensée par l'accroissement des transferts. Dans l'ensemble, la part du premier quintile dans le revenu total s'accroît légèrement à la suite de l'effet des transferts. Pour le premier décile, on n'observe par contre aucun changement notable.

L'évolution du **coefficient de Gini** (tableau III.24) associé à la répartition du **revenu privé** ainsi que la part du revenu détenu par les unités familiales sous la médiane indiquent que la distribution est moins égalitaire en période de récession qu'en période d'expansion. Ce résultat confirme que le ralentissement de l'économie touche plus durement les familles à faible revenu que celles à revenu élevé et que d'avoir un emploi est la meilleure façon d'améliorer sa position économique.

La comparaison de la distribution du revenu privé avec celle du revenu total montre que les transferts ont atteint, du moins en partie, leur objectif de redistribution du revenu; en effet, le coefficient de Gini associé à la distribution du revenu total est inférieur à celui qui est associé à la distribution du revenu privé et cet écart, quoique minime, s'est accru dans le temps, demeurant toutefois plus élevé en période de faible conjoncture. Cependant, bien que l'importance des transferts se soit accrue, on remarque que la répartition des revenus s'est détériorée d'une année de forte conjoncture à une autre (1967 à 1973) ainsi que d'une année de faible conjoncture à une autre (1971 à 1975).

À partir de ces observations, on peut se demander quel est le degré d'efficacité des régimes d'imposition et de transferts dans la redistribution des revenus. Il semble en effet que les transferts aux catégories défavorisées de la population sont plus ou moins annulés par la baisse de leurs revenus en provenance d'autres sources. On montrera au chapitre VI à l'aide du **modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise** que ce n'est pas l'effet du hasard; à la longue, les transferts ont un effet démobilisateur sur l'aptitude ou la volonté des gens à gagner un revenu privé.

3.6 Les problèmes particuliers suscités par le système fiscal

Cette dernière section porte sur des problèmes propres à chacun des sujets étudiés en les regroupant sous trois thèmes: le manque d'intégration entre les autres composantes de la fiscalité, leur manque d'harmonisation avec d'autres politiques gouvernementales et leur impact sur le comportement social et économique des particuliers.

3.6.1 Les problèmes d'intégration

Le régime de taxation et le régime de transferts ont été élaborés indépendamment l'un de l'autre, et sans trop se soucier de leur intégration et de leur compatibilité avec les objectifs à atteindre. Il en est de même pour les différents programmes de transferts entre eux. Il s'ensuit que les critères servant à déterminer combien un contribuable paiera d'impôts ou combien il recevra de transferts sont différents d'un régime à l'autre. Cela n'est pas sans conséquence sur l'équité entre les contribuables et sur l'efficacité de l'économie, sans parler de la complexité administrative qui en découle.

Ce manque d'intégration s'exprime de diverses façons: définitions souvent différentes du ménage, des revenus et des actifs considérés, des besoins ainsi que des périodes de référence. On peut ajouter une autre dimension, celle de l'intégration administrative. Enfin, les problèmes d'intégration en ce qui concerne l'aide à l'habitation et l'aide aux étudiants seront traités de façon particulière.

3.6.1.1 La définition du ménage

Les principes suivis par le régime de taxation et par les programmes de transfert en ce qui a trait à la définition de l'unité déclarante (unité d'imposition ou **unité** bénéficiaire **des transferts**) sont complètement différents. Alors que le régime d'imposition est basé sur l'individu, l'unité déclarante des programmes de transfert est constituée de ménages qui sont composés, selon le cas, de plus ou moins de personnes.

Dans le régime de taxation, c'est la capacité de payer de l'individu qui est considérée lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impôt sur le revenu qu'il doit payer. Le montant d'impôts à payer par un contribuable n'est fonction que de son propre revenu et ne varie pas avec le revenu des autres membres de sa famille ou de son ménage, à moins qu'il ne réclame des exemptions pour personnes à charge à l'égard de

Tableau III.23

Changement en raison des transferts dans la part du revenu détenu par les ménages des premiers décile et quintile, Québec, 1967-1979

	1967 %	1971 %	1973 %	1975 %	1979 %
Premier décile					
Part du revenu privé	−0,1[1]	n.s.[2]	−0,2	−0,1	n.d.
Part du revenu total	0,8	0,7	0,9	0,9	n.d.
Changement en raison des transferts	0,9	0,7	1,1	1,0	n.d.
Premier quintile					
Part du revenu privé	0,8	0,3	0,5	0,3	0,4
Part du revenu total	3,4	3,0	3,5	3,3	3,7
Changement en raison des transferts	2,6	2,7	3,0	3,0	3,3

1. La part du revenu privé du premier décile est négative parce qu'on y trouve des travailleurs autonomes qui ont subi des pertes de revenu et des unités familiales qui n'ont aucun revenu privé.

2. n.s.: non significatif, c'est-à-dire de moins de 0,1.

Source: O.P.D.Q., Compilation spéciale à partir des microdonnées de l'enquête des finances des consommateurs sur le revenu des familles, pour les années 1971, 1973, 1975 et 1979 et données non publiées pour 1967 provenant de Statistique Canada.

Tableau III.24

Degré d'inégalité de la répartition du revenu privé et du revenu total au Québec en 1967, 1971, 1973 et 1975

	Années de forte conjoncture		Années de faible conjoncture	
	1967	1973	1971	1975
Coefficient de Gini				
• Revenu privé	0,446	0,469	0,482	0,483
• Revenu total	0,397	0,408	0,424	0,414
• Écart en raison des transferts	0,049	0,061	0,058	0,069
Part du revenu détenu par les unités familiales sous la médiane				
• Revenu privé	19,0	16,7	16,0	15,4
• Revenu total	22,5	21,3	20,3	20,7
• Écart en raison des transferts	3,5	4,6	4,3	5,3

Source: Office de planification et de développement du Québec (1979), *Évolution de la répartition des revenus au Québec 1961-1976: quelques facteurs explicatifs*, (Québec: Direction des études et systèmes socio-économiques) 93 p.

ces derniers. La formule des exemptions pour personnes à charge fait donc en sorte que le régime ne repose pas entièrement sur des données individuelles, puisqu'un certain nombre de personnes peuvent être réputées à la charge d'un contribuable lorsqu'elles ont un revenu inférieur à un certain minimum si elles font partie de sa parenté immédiate; ce sont le conjoint, les enfants, les petits-enfants, les neveux et les nièces, de même que les parents, les grands-parents, les frères et les soeurs, les oncles et les tantes, et ceux du conjoint. Le conjoint séparé ou divorcé à qui le contribuable verse une pension alimentaire est aussi considéré comme une personne à charge. Le concept retenu par l'impôt pourrait donc être qualifié d'unité individuelle incluant certaines personnes à charge.

Pour les programmes de transfert, le concept utilisé est plutôt un concept de famille, c'est-à-dire un groupe de personnes apparentées vivant généralement dans un même logement. À l'aide sociale, la famille considérée comprend les conjoints avec leurs enfants à charge de moins de 18 ans et ceux de plus de 18 ans s'ils sont aux études; de plus, la notion de conjoint est étendue aux conjoints de fait.

À l'intérieur des programmes de transfert, des problèmes d'intégration existent entre l'aide sociale et le régime de prêts et bourses, en ce qui a trait à la définition du ménage et, plus précisément, à la considération des unions de fait et à la définition des enfants à charge.

L'aide sociale reconnaît les unions de fait dans la détermination des besoins essentiels et dans le calcul des revenus et des ressources du ménage, alors que le régime de prêts et bourses ne les reconnaît pas. À cause de cette différence, il peut arriver qu'une personne soit exclue des deux programmes et n'ait pas droit à un revenu minimal de base. En effet, si une personne vit en union de fait avec un bénéficiaire des prêts et bourses, elle ne sera pas considérée dans le calcul de la bourse, qui sera basé sur les besoins d'une personne seule, et elle n'aura pas droit non plus à l'aide sociale, parce qu'elle est membre d'une famille dont un adulte fréquente à temps complet une institution d'enseignement collégial ou universitaire. À l'inverse, les deux programmes manquent d'équité en ce qui concerne les unions de fait où l'un des deux conjoints travaille. Ce ménage pourrait devenir inadmissible à l'aide sociale à cause du salaire de l'un des conjoints. Par contre, ce même ménage serait admissible au régime de prêts et bourses, car on ne tient pas compte du revenu de travail du conjoint de fait.

Un enfant qui a terminé ses études n'est plus considéré à la charge de ses parents aux fins de l'aide sociale dès qu'il atteint l'âge de 18 ans; il a alors droit à l'aide sociale à titre de personne seule, même s'il vit encore chez ses parents et même si ceux-ci peuvent réclamer une exemption d'impôt pour cet enfant à charge jusqu'à ce qu'il atteigne 21 ans. Pour sa part, le régime de prêts et bourses considère tous les enfants non mariés comme étant à la charge de leurs parents jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau d'un premier diplôme universitaire, et il impute ainsi aux parents les frais de subsistance de l'étudiant dans la détermination du prêt et de la bourse. Il y a lieu de se demander si cette notion de contribution parentale qui existe dans le régime de prêts et bourses devrait être également étendue au programme d'aide sociale pour éviter de pénaliser les jeunes de 18 à 20 ans qui continuent leurs études. En contrepartie, on devrait également permettre aux parents de réclamer une exemption d'impôt pour un enfant à charge de 18 à 20 ans, et cela, qu'il fréquente ou non une institution d'enseignement.

Cette absence d'uniformité n'entraîne pas qu'un manque de rigueur. Elle implique des définitions différentes de la capacité de payer, de même que certaines inéquités entre différents contribuables ou différentes catégories de contribuables. De plus, l'absence d'uniformité amène dans certains cas une double couverture des besoins essentiels et une couverture insuffisante dans d'autres cas.

Ainsi, il est possible pour des parents de réclamer une exemption pour un enfant de 18 ans recevant de l'aide sociale. Les besoins essentiels de cet enfant sont donc couverts par l'aide sociale, alors que le régime de taxation présume que ce sont les parents qui les couvrent. Par ailleurs, dans le régime d'imposition, un contribuable ne peut réclamer une déduction pour personnes à charge à l'égard de son conjoint de fait et, comme ce dernier peut ne pas avoir droit non plus à l'aide sociale, ses besoins essentiels peuvent être insuffisamment couverts.

Il n'est pas certain qu'on puisse ramener les diverses composantes de la fiscalité sur une même base en ce qui concerne la définition de l'unité déclarante, mais on verra qu'il est certainement possible d'éliminer les incohérences les plus flagrantes.

3.6.1.2 Les revenus et les actifs considérés

Il existe deux différences importantes entre les définitions des revenus considérés dans les régimes d'imposition et de transferts. La première a trait à la nature des revenus considérés. En effet, les

Tableau III.25

Définitions des revenus considérés dans les programmes de transfert et seuils d'annulation des transferts
1983
(en dollars)

Programme	Revenus de travail considérés	Périodicité	Revenus de transferts considérés	Estimation des seuils d'annulation des bénéfices du programme[1]	
Aide sociale	nets après déduction des impôts, frais reliés à l'emploi et exemptions	mensuelle (mois précédent)	Tous[2] sauf, entre autres, le RIF, le SUPRET, le LOGIRENTE, l'allocation de disponibilité, les revenus de famille d'accueil et l'aide financière pour service de garde	1 adulte: 1 adulte-1 enfant: 2 adultes: 2 adultes-2 enfants:	5 660 7 788 8 788 10 165
Supplément au revenu de travail (SUPRET)	bruts	annuelle (année précédente)	Tous[2] sauf le RIF, le SUPRET, le LOGIRENTE, l'allocation de disponibilité, les revenus de famille d'accueil et l'aide financière pour service de garde	1 adulte: 1 adulte-1 enfant: 2 adultes: 2 adultes-2 enfants:	8 429 14 474 13 392 15 357
Supplément au loyer et H.L.M.	bruts	annuelle (année précédente)	Tous, sauf le RIF, le SUPRET, l'allocation de disponibilité, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, les revenus de famille d'accueil et l'aide financière pour service de garde		
Remboursement d'impôts fonciers	nets après déduction générale de 10% des revenus bruts et des exemptions personnelles	annuelle (année précédente)	Tous, sauf LOGIRENTE, le SUPRET, l'allocation de disponibilité, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, les revenus de familles d'accueil et l'aide financière pour service de garde		
Aide financière aux familles utilisant des services de garde	nets après déduction des frais reconnus reliés à l'emploi	annuelle (année précédente)	Tous	1 adulte-1 enfant: 2 adultes-2 enfants:	21 361 32 161
Aide juridique	bruts	hebdomadaire	Ceux comme à l'aide sociale	1 adulte: 2 adultes-2 enfants:	8 840 11 960
Prêts et bourses (contribution parentale)	nets après déductions des impôts et des frais divers pour charges familiales et l'exploitation d'entreprises	annuelle (année précédente)	Tous, sauf les premiers 500 $ de bourses	2 adultes-1 enfant résident collégial: 1 enfant non résident universitaire:	28 550 38 550

1. Il s'agit de revenu brut de travail où la prestation versée par ces programmes devient nulle.

2. Les allocations familiales fédérales et provinciales et le crédit d'impôt fédéral pour enfants, même s'ils sont exclus dans la définition des revenus, sont pris en compte dans le calcul de la prestation.

revenus de transferts, comme on l'a vu, sont souvent exclus du revenu imposable. Les programmes de transfert, pour leur part, en considèrent généralement un nombre beaucoup plus grand. Dans le régime de prêts et bourses, par exemple, ils sont tous considérés. Il y a quand même à ce niveau des différences notables, comme le montre le tableau III.25. La définition du revenu utilisé varie du revenu brut au revenu net après impôts et ne considère pas toujours les mêmes revenus de transferts.

Alors que le programme d'aide sociale ne tient pas compte des revenus de la propriété, sauf pour les dividendes, les autres programmes les incluent dans la définition des revenus. Ainsi, le principal programme de transfert, soit l'aide sociale, ne s'attache qu'aux actifs eux-mêmes et non pas aux revenus qu'ils engendrent, alors que c'est l'inverse dans le régime d'imposition. C'est en premier lieu à des fins de simplicité administrative que le programme d'aide sociale procède de la sorte. On sait à quel point la législation fiscale afférente à ces revenus est complexe.

Quant à la deuxième différence, elle concerne la méthode et la période de compilation des revenus. Le principe utilisé par le régime d'imposition est de taxer les plus-values provenant d'un actif au moment où elles sont encaissées. De son côté, le régime de transferts ne peut ignorer la présence de cet actif, non plus que les gains afférents aux plus-values non réalisées. En effet, si l'impôt peut attendre que le gain soit effectivement réalisé pour l'imposer, le régime de transferts ne le peut pas. Il serait alors possible à un contribuable à haut revenu, mais avec des revenus fluctuant d'une année à l'autre, de bénéficier de transferts dans les années où il retire peu de revenus.

De plus, chacun des programmes de transfert ne considère pas de la même façon les revenus découlant de la propriété: intérêts, dividendes, gains en capital ou autres. Le tableau III.26 décrit ces différentes méthodes.

Tableau III.26

Actifs pris en considération dans les programmes de transfert — 1983

Programme	Exemptions permises	Taux d'imputation comme revenu des actifs dépassant les exemptions permises
Aide sociale	— 40 000 $: résidence principale	1% mensuel
	— 4 000 $: automobile	1% mensuel
	— 2 500 $: autres biens[1]	1% mensuel
	— 2 500 $: avoir liquide[1]	100% mensuel
	— 2 500 $: valeur de rachat d'une police d'assurance-vie	100% mensuel
Supplément au revenu de travail	— résidence principale	totalement exemptée
	— automobile	totalement exemptée
	— 50 000 $: avoir liquide et autres biens	inadmissibilité au programme
Supplément au loyer et H.L.M.	aucune considération des actifs (en voie de révision)	
Remboursement d'impôts fonciers	aucune considération des actifs	
Aide financière aux familles utilisant des services de garde	aucune considération des actifs	
Aide juridique	peut varier d'un cas à l'autre	
Prêts et bourses (contribution parentale)	— 50 000 $: résidence principale, avoir liquide, autres biens, automobile, etc.	2% annuel

1. Pour une personne seule, ces montants sont de 1 500 $.

Tableau III.27

Comparaison du revenu disponible d'un couple ne travaillant qu'une partie de l'année avec celui d'un couple étant toute l'année sur le marché du travail
Couple de 30 — 64 ans sans enfant, dont un seul conjoint travaille
(1983, en dollars)

	Couple travaillant une partie de l'année	Couple étant toute l'année sur le marché du travail
Revenu gagné		
1re période (6 mois)	—	5 000
2e période (6 mois)	10 000	5 000
Total	10 000	10 000
Transferts		
Aide sociale	3 825	—
Autres transferts	—	1 130
Total	3 825	1 130
Impôt et contributions	– 205	– 169
Impôt plus transferts	3 620	961
Revenu disponible	13 620	10 961

3.6.1.3 La période de référence

Le fait que le niveau des prestations de l'aide sociale auquel une personne est admissible soit déterminé mensuellement, alors que les impôts sont calculés de façon annuelle sans tenir compte des prestations de l'aide sociale reçues, entraîne des inéquités de traitement et réduit l'efficacité des programmes de transfert. On voit par exemple au tableau III.27 qu'un ménage recevant des prestations de l'aide sociale pendant 6 mois et gagnant 10 000 $ pendant les 6 autres mois se retrouve avec un revenu disponible (net après impôts et transferts) supérieur de 2 659 $ à celui du ménage gagnant également 10 000 $ mais échelonnés tout au long de l'année. Cette situation s'explique essentiellement par le fait que les prestations de l'aide sociale ne sont pas imposables, même lorsqu'elles permettent au bénéficiaire de gagner un revenu dépassant le niveau de ses besoins essentiels, alors que tout revenu d'emploi en excédent de ces mêmes besoins est imposable. L'efficacité d'un programme est également réduite lorsque l'on considère les revenus de l'année précédente du bénéficiaire pour déterminer le montant des prestations de l'année courante (c'est le cas du SUPRET) ou lorsque l'on considère les revenus de l'année courante pour les étudiants, mais ceux de l'année précédente pour les parents (régime de prêts et bourses).

Il y a donc lieu d'harmoniser les périodes de référence des programmes entre eux ou entre les différents volets d'un même programme.

3.6.1.4 La définition des besoins

Le manque d'intégration entre les différents éléments de la fiscalité peut aussi entraîner la surcouverture de certains besoins, lorsque deux composantes du système fiscal couvrent chacune entièrement ou partiellement un même besoin pour une même clientèle, comme c'est le cas actuellement pour le logement, ou lorsqu'un programme couvre un besoin qui n'est pas vraiment nécessaire, comme c'est parfois le cas pour la garde des enfants.

La surcouverture des besoins en logement se retrouve chez les bénéficiaires d'aide sociale qui habitent en habitation à loyer modique (H.L.M.) et chez tous les autres bénéficiaires de l'aide sociale qui reçoivent le remboursement d'impôts fonciers (RIF). En effet, le programme d'aide sociale, auquel s'ajoutent les prestations pour compensation des charges familiales s'il y a lieu, garantit à tous les ménages un revenu minimum de base qui couvre les besoins essentiels, dont le logement. D'après les barèmes établis par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, la proportion du revenu minimum de base qui peut être consa-

Tableau III.28

Coût mensuel du logement prévu dans le revenu minimum de base et coût réel des logements en H.L.M. pour différentes catégories de ménages à l'aide sociale

Catégorie de ménages	Revenu minimum de base[1] (en $)	(a) Coût mensuel du logement prévu dans le revenu minimum de base (en $)	(a) (en % du revenu)	(b) Coût réel pour le bénéficiaire du logement en H.L.M. (en $)	(b) (en % du revenu)	Écart (a) – (b) (en $)
Personne seule	403	188	47	98	24	90
1 adulte et 1 enfant	601	250	42	112	19	138
2 adultes et 2 enfants	853	290	34	128	15	162

1. Inclut l'aide sociale, les allocations familiales fédérales et québécoises ainsi que le crédit d'impôt fédéral pour enfants, selon les niveaux en juin 1983.

crée au coût du logement sans affecter la couverture des autres besoins essentiels variait entre 34% pour les familles biparentales avec deux enfants ou plus et 47% pour les personnes seules, selon les données de juin 1983. Or, le programme d'habitation à loyer modique, de son côté, fixe le coût de ses logements à un maximum de 25% des revenus du ménage locataire. Présentement, plus de 11 000 des 41 000 ménages vivant en H.L.M. sont bénéficiaires de l'aide sociale. Ces ménages jouissent donc d'un logement de bonne qualité pour lequel ils paient un prix très inférieur à ce qui est fixé pour ce besoin dans le revenu minimum de base que leur garantissent les programmes de transfert (voir tableau III.28).

Cette situation découle de la formule même de contribution aux coûts du logement qui est appliquée par le programme d'habitation à loyer modique. En principe, il serait plus raisonnable, lorsqu'un programme particulier couvre un besoin essentiel déjà inclus dans le revenu minimum de base, que la contribution demandée au bénéficiaire soit au moins égale à ce qui est fixé dans le revenu minimum de base pour ce besoin.

De même, les taxes foncières payées par les locataires (elles sont incluses dans le loyer) et par les propriétaires à l'aide sociale sont couvertes à la fois dans le revenu minimum de base et dans le programme de remboursement d'impôts fonciers. Comme ce remboursement n'est pas considéré comme un revenu à l'aide sociale, ce besoin est donc doublement couvert. Le **RIF** versé à un ménage devrait donc tenir compte des montants déjà accordés pour éviter cette double couverture.

Un autre problème de **surcouverture** provient du manque d'intégration entre le programme d'aide sociale et le régime de prêts et bourses. Ainsi, lorsque les parents d'un étudiant sont considérés par le régime de prêts et bourses comme incapables de subvenir à ses besoins et lorsque cet étudiant réside chez ses parents, il reçoit non seulement le montant d'aide maximum, mais aussi une allocation spéciale pour payer une pension à ses parents. Cependant, si ses parents sont bénéficiaires de l'aide sociale, ce programme considérera cet enfant comme faisant partie du ménage, même s'il a plus de 18 ans, et ses parents recevront l'aide correspondant aux besoins d'un enfant tels qu'ils sont définis à l'aide sociale. De cette façon, le coût de la pension d'un étudiant chez ses parents aura été couvert en même temps par les deux programmes.

Le problème de la surcouverture se pose de façon différente en ce qui a trait aux frais de garde des enfants. Dans ce cas, un programme particulier, l'aide financière aux parents utilisant des services de garde, vient couvrir un besoin qui n'est pas vraiment essentiel dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale. Si cette aide financière peut s'avérer nécessaire et fort utile pour des ménages qui travaillent à faible salaire ou pour des personnes qui retournent aux études ou qui s'inscrivent à des programmes de formation, il y a lieu toutefois de s'interroger lorsque cette aide est accordée à des familles bénéficiaires de l'aide sociale qui ne participent ni au marché du travail ni aux programmes de formation.

Certes, on peut comprendre, en particulier dans le cas des familles monoparentales, que cette catégorie de ménages ait recours de façon sporadique à des services de garde. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur la pertinence de ces déboursés, en particulier pour l'ensemble des familles biparentales bénéficiaires de l'aide sociale ou pour les familles monoparentales qui utilisent ces services de garde de façon habituelle.

L'ensemble des problèmes d'intégration et de cohérence qu'on vient de mentionner comporte plusieurs conséquences négatives. La première concerne l'objectif d'équité qui est mal atteint du fait que la capacité de payer ou les besoins essentiels sont mal évalués. S'il est équitable de considérer l'actif dans l'évaluation de la capacité de payer, les programmes de redistribution qui les ignorent sont inéquitables envers les bénéficiaires des autres programmes. Un deuxième problème découle des incitations défavorables qu'amène le manque d'intégration. Par exemple, la double couverture de certains besoins incite sûrement ceux qui en bénéficient à demeurer sous la dépendance de l'État. Cela signifie aussi que le manque d'intégration coûte cher à l'État. Enfin, il nous éloigne singulièrement de l'objectif de simplicité du système fiscal.

3.6.1.5 L'intégration administrative

Sur le plan administratif, les régimes de taxation et de transferts sont peu intégrés l'un à l'autre. D'abord, en vertu de la confidentialité des déclarations de revenus, ces dernières ne sont pas accessibles à ceux qui administrent les programmes de transfert. Il en va de même des relevés de gains, fournis par exemple par les employeurs et les institutions financières, qui sont transmis au ministère du Revenu, mais pas à l'administration des programmes de transfert.

Par contre, les registres de gains compilés dans le cadre de l'administration des programmes de transfert sont généralement transmis au ministère du Revenu. En effet, même si la plupart des transferts versés par l'État ne sont pas directement imposables, le ministère du Revenu a besoin de l'information relative au montant des transferts versés à un contribuable pour calculer soit son remboursement d'impôts fonciers, soit le montant de supplément au revenu de travail auquel il a droit. Ainsi, le ministère du Revenu dispose des dossiers lui permettant de détecter les cas de fraude les plus patents (c'est-à-dire lorsque le contribuable déclare son gain dans un régime et ne le déclare pas dans l'autre). Comme le ministère du Revenu ne transmet pas d'information aux autorités administrant les transferts, celles-ci ne doivent compter que sur leurs propres moyens.

Par ailleurs, l'organisation administrative de la compensation des charges familiales est assez lourde, puisque dans certains cas jusqu'à cinq organismes ou ministères différents peuvent être concernés. Ainsi, la famille biparentale bénéficiaire de l'aide sociale et ayant un premier enfant recevra des montants supplémentaires de 1 562 $ pour cet enfant. Cette somme lui sera versée par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (prestation supplémentaire de 52,00 $ par mois), par la Régie des rentes du Québec (allocations familiales québécoises de 7,52 $ par mois), par le ministère du Revenu québécois (allocation de disponibilité de 300 $ pour l'année), par le ministère du Revenu fédéral (crédit d'impôt pour enfants de 343 $ pour l'année) et par le ministère de la Santé et du Bien-être social fédéral (allocations familiales fédérales de 17,12 $ par mois).

Cette absence d'intégration administrative n'est pas seulement cause d'inefficacité dans le dépistage des cas de fraude, mais elle est aussi fort coûteuse pour le gouvernement et les citoyens, tout en représentant une source d'incohérence et d'incompréhension du système. Une meilleure intégration administrative des régimes de taxation et de transferts exige également des définitions compatibles de revenus, d'actif, d'unité familiale, etc., ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Elle demande aussi que les périodes de conciliation des montants versés ou reçus soient les mêmes. En fin de compte, l'intégration administrative va de pair avec l'intégration des programmes, qu'on aurait avantage à mieux concilier non seulement dans la poursuite des objectifs, mais aussi dans leurs méthodes et leurs principes administratifs.

3.6.1.6 L'aide relative à l'habitation

L'une des fonctions du régime de transferts est de garantir à tous les ménages un revenu minimum qui leur permette de couvrir leurs besoins essentiels. Le régime de transferts doit donc, entre autres, assurer à tous les ménages un revenu suffisant pour avoir accès à un logement décent.

Pour sa part, la politique d'aide à l'habitation a comme objectifs d'abord d'assurer qu'il y ait assez de logements convenables pour répondre à la demande et aussi d'accorder des revenus de transfert à certains ménages lorsque ceux-ci ne peuvent pas avoir accès à un logement décent, faute de ressources financières suffisantes. D'une part, il existe un

ensemble de programmes d'aide à la construction et à l'exploitation de logements. D'autre part, un programme de subventions vient en aide à ceux dont les dépenses de logement représentent plus de 30% de leur revenu. Ce dernier programme n'est cependant accessible qu'aux personnes de 65 ans ou plus; il s'agit du programme LOGIRENTE.

Au cours des dernières années, l'aide à l'habitation au Québec a beaucoup mis l'accent sur la construction et, en particulier, sur la construction de H.L.M. Certes, la construction de H.L.M. peut s'avérer une solution satisfaisante pour remplacer l'hébergement dans un centre d'accueil des personnes âgées moins autonomes, en leur donnant accès à des loyers offrant des services particuliers qu'ils n'obtiendraient pas sur le marché privé, tout en permettant au gouvernement de réaliser des économies par rapport aux coûts d'hébergement en centres d'accueil. Toutefois, pour les autres ménages à faible revenu, cette orientation a eu pour effet de fournir à un très petit nombre de bénéficiaires (moins de 3% des ménages à l'aide sociale) un logement de qualité supérieure à un prix très avantageux pour eux, mais à des coûts pour l'État bien supérieurs aux coûts des logements offerts sur le marché privé (tableau III.29).

On doit souligner les efforts de la Société d'habitation du Québec qui a récemment haussé le loyer des nouveaux locataires de H.L.M. de façon à diminuer l'écart entre les loyers payés en moyenne sur le marché privé par les bénéficiaires de l'aide sociale et les loyers payés par ces mêmes bénéficiaires, s'ils sont nouvellement inscrits comme locataires de H.L.M. Malgré ces efforts, cette hausse n'est cependant pas suffisante pour atteindre le coût du logement reconnu dans les prestations de l'aide sociale indiquées au tableau III.28 et, à plus forte raison, pour annuler tout besoin de subvention gouvernementale aux H.L.M.

La construction de H.L.M. pour des contribuables à faible revenu mais physiquement autonomes constitue une allocation discutable des ressources disponibles, compte tenu des coûts qu'elle commande et de la faible clientèle visée. D'ailleurs, le programme de H.L.M. crée une classe de priviliégiés par rapport à d'autres personnes disposant de revenus similaires. Dorénavant, il faudrait plutôt rechercher des solutions dans le sens d'un traitement équitable de l'ensemble des ménages qui sont dans une situation de besoins similaires. Pour ce faire, il y a lieu de privilégier une politique de subventions à ceux pour qui le coût du logement est trop élevé par rapport à leur revenu.

Ainsi que nous l'avons mentionné antérieurement, il existe déjà un programme de ce genre, soit le programme LOGIRENTE, qui ne s'adresse jusqu'en octobre 1984 qu'à la population âgée de 65 ans ou plus, autant propriétaires que locataires. Ce programme n'étant cependant pas intégré à la taxation, il peut ajouter 22,5 unités de pourcentage aux taux marginaux implicites de taxation auxquels font déjà face les personnes qui y sont admissibles, de sorte qu'il pourrait difficilement être étendu avec

Tableau III.29

Comparaison des loyers moyens en H.L.M. et sur le marché privé des bénéficiaires d'aide sociale
Juin 1983
(en dollars par mois)

Catégorie de ménages	Loyer moyen en H.L.M.		Loyer moyen sur le marché privé	Rapport H.L.M./ Marché privé (%)	Subvention gouvernementale mensuelle
	Nouveaux locataires	Ensemble des bénéficiaires			
Personne seule 30 à 64 ans	116	98	172	57	—
Monoparentale — 1 enfant	154	112	211	53	—
Monoparentale — 2 enfants et plus	168	113	223	51	—
Couple sans enfant 30 à 64 ans	176	116	197	59	—
Biparentale — 1 enfant	192	124	212	58	—
Biparentale — 2 enfants et plus	205	128	222	58	—
Moyenne	—	—	—	—	270

Source: Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, *Fichier de l'aide sociale*, juin 1983, et Société d'habitation du Québec.

les mêmes modalités aux personnes âgées de moins de 65 ans et aptes au travail. De plus, ce programme comporte deux lacunes importantes: d'abord, il ne reconnaît pas que les propriétaires disposent d'une richesse accumulée dans la valeur nette de leur propriété, qui rend leur capacité de payer supérieure à celle des locataires; ensuite, en compensant le coût du logement dépassant 30% du revenu total, il traite différemment cette clientèle de celle des bénéficiaires de l'aide sociale pour qui l'on considère comme normale l'attribution d'un pourcentage plus important des prestations aux besoins en logement.

3.6.1.7 L'aide relative à l'éducation

La poursuite ou la reprise des études, de même que la participation à un programme de formation professionnelle, constituent bien souvent une étape essentielle à l'entrée sur le marché du travail. Le gouvernement doit donc assurer une harmonisation entre toutes les politiques en cause afin de maintenir une incitation à l'éducation et à la formation. Malheureusement, il existe dans le régime de transferts plusieurs mesures qui désincitent les bénéficiaires à améliorer leur niveau d'éducation générale ou de formation professionnelle.

Les tableaux III.30 et III.31 montrent une comparaison des prestations de l'aide sociale et de l'aide aux étudiants dans le cadre du régime de prêts et bourses pour un certain nombre de cas types. La conclusion générale de ces tableaux est que le programme d'aide sociale accorde aux jeunes à l'âge des études postsecondaires des niveaux plus élevés de transferts que ne le fait le régime de prêts et bourses.

Tableau III.30

Comparaison de l'aide financière accordée pour les besoins essentiels d'un étudiant et d'un non-étudiant
Couple avec un enfant
1983-1984
(en dollars)

Revenu de travail des parents	Situation de l'enfant				
	Étudiant résidant chez ses parents	Niveau d'études	Étudiant	Non-étudiant	
			Besoins essentiels	18 ans ou plus	Moins de 18 ans
Aucun revenu (aide sociale)					
	oui	collégial	1 888	1 758	618
	oui	universitaire	1 888	1 758	618
	non	collégial	1 888	1 758	618
	non	universitaire	1 888	1 758	618
15 000					
	oui	collégial	639	1 758	—
	oui	universitaire	811	1 758	—
	non	collégial	100	1 758	—
	non	universitaire	311	1 758	—
21 500					
	oui	collégial	—	1 758	—
	oui	universitaire	—	1 758	—
	non	collégial	—	1 758	—
	non	universitaire	—	1 758	—
40 000					
	oui	collégial	—	1 758	—
	oui	universitaire	—	1 758	—
	non	collégial	—	1 758	—
	non	universitaire	—	1 758	—

Divers facteurs rendent l'aide sociale plus intéressante financièrement que le régime de prêts et bourses. Le premier et le plus important est la prise en considération du revenu des parents dans le calcul des prêts et bourses. Ce revenu des parents réduit les montants accordés à tous les étudiants considérés comme dépendants. Or, les critères qui rendent un étudiant « indépendant » sont assez restrictifs: il faut soit être marié, soit avoir des enfants, soit être au 2e cycle de l'université, soit avoir une certaine expérience (2 périodes continues de 12 mois) du marché du travail. À l'inverse, toute personne de plus de 18 ans peut se déclarer admissible à l'aide sociale, quel que soit le revenu de ses parents, et recevoir une prestation mensuelle.

Un autre facteur provient des besoins supplémentaires engendrés par la poursuite d'études. Le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas de frais de scolarité à payer; il n'a pas à se transporter au cégep ou à l'université; il n'a pas à prendre de repas à l'extérieur de chez lui; il a enfin plus de chances de payer moins cher pour son logement. On a tenté d'évaluer l'ensemble de ces frais supplémentaires reliés aux études. Ils sont présentés dans la sixième colonne du tableau III.31. Ils représentent de 1 200 $ à 3 500 $ par année. En soustrayant ces frais supplémentaires de l'aide accordée, on peut comparer le niveau des prestations de l'aide sociale avec celui de l'aide aux étudiants en ce qui a trait aux besoins essentiels. Là encore, ce n'est pas toujours comparable puisqu'une partie de l'aide aux étudiants est versée sous forme de prêts, alors que l'aide sociale est un transfert qui n'a pas à être remboursé.

Il existe également certains avantages reliés à l'aide sociale qu'on ne retrouve pas dans le régime de prêts et bourses. Ainsi, le bénéficiaire de l'aide sociale a droit aux besoins spéciaux de l'aide sociale pour lui et les membres de sa famille, ce qui n'a pas d'équivalent dans le régime de prêts et bourses. D'autre part, sur le plan de la liquidité financière, l'aide sociale peut devenir disponible dès le premier mois où les besoins se manifestent, ce qui n'est pas le cas des prêts et bourses; il y a garantie d'un revenu mensuel dans un cas et pas dans l'autre.

On voit qu'il y a entre l'aide sociale et le régime de prêts et bourses certains problèmes de compatibilité. Compte tenu des coûts supplémentaires qu'exige la poursuite d'études postsecondaires, ce sont les étudiants eux-mêmes (ou leurs parents) qui pourvoient à la quasi-totalité de leurs besoins essentiels, alors que l'État assume la plus grande partie de ce rôle pour les assistés sociaux du même âge. Cela n'a de sens que si l'étudiant est assuré de trouver à la fin de ses études un emploi assez rémunérateur. Une telle politique en faveur de transferts généralisés aux jeunes en âge d'étudier a le désavantage de favoriser l'adoption par le citoyen d'un comportement de dépendance plutôt que de prise en charge de soi.

Dans un autre ordre d'idées, si un bénéficiaire de l'aide sociale s'inscrit à un programme de formation professionnelle, ses allocations de formation seront déduites à 100% de sa prestation d'aide sociale, tout comme s'il s'agissait d'un revenu de travail (sauf pour de petites exemptions mensuelles de 25 $ pour une personne seule et de 40 $ plus 5 $ par enfant pour une famille, auxquelles s'ajoute une exemption de 50 $ pour les familles monoparentales qui est accordée pour les frais de garde). De plus, ces mêmes allocations ne donnent pas droit au supplément au revenu de travail. L'écart entre les allocations de formation et l'aide sociale étant très réduit, l'incitation financière à s'inscrire à ces programmes est très faible, surtout si l'on tient compte de la perte possible de l'aide pour les besoins spéciaux et pour les coûts reliés à la formation (transport, vêtement, repas, etc.).

L'incitation financière pour les bénéficiaires de l'aide sociale à entreprendre des études à quelque niveau que ce soit est donc extrêmement faible. À cause de ces problèmes d'harmonisation, il a fallu mettre sur pied des programmes spéciaux pour favoriser le retour aux études des assistés sociaux, tels que ceux qui ont pour objectif de couvrir les besoins spéciaux reliés à ces études.

3.6.2 L'impact du régime de transferts sur le comportement social et économique des individus

L'existence même du régime de transferts permet à des individus de faire des choix (accepter ou non un travail) ou d'adopter un comportement qu'ils ne pourraient pas envisager si ce régime n'existait pas. De plus, comme on traite les bénéficiaires de façon parfois très différente selon qu'ils répondent ou non à des critères de santé, d'aptitude au travail, de situation maritale, etc., le régime de transferts crée inévitablement des incitations financières à adopter tel comportement social ou économique plutôt qu'un autre. On a déjà traité de l'impact du régime de transferts sur l'offre de travail. L'impact sur le regroupement familial, la fraude et la non-réclamation des pensions alimentaires sera abordé dans les pages suivantes.

3.6.2.1 L'impact sur le regroupement familial

Parmi toutes les mesures qui peuvent influencer le comportement des bénéficiaires quant à leur regroupement familial, il en est trois qui, en plus d'être importantes, sont aussi très significatives quant à la façon dont les individus peuvent adapter leur comportement pour maximiser leur bien-être financier.

D'abord, contrairement au régime de taxation qui tient compte du revenu individuel et qui accorde des exemptions pour les conjoints à charge, le régime de transferts fonctionne généralement selon le revenu familial, c'est-à-dire qu'il prend en considération les revenus des deux conjoints, même s'il s'agit de conjoints de fait. Ainsi, un bénéficiaire de l'aide sociale peut être exclu du programme à la suite d'un remariage ou d'une union de fait avec un conjoint ayant des revenus supérieurs aux prestations d'aide sociale.

Tableau III.31

Comparaison de l'aide financière accordée par le régime de prêts et bourses et par le programme d'aide sociale
Couple avec un enfant à charge[1] aux études
1983-1984
(en dollars)

Revenu de travail des parents	Situation de l'enfant		Aide financière accordée à l'étudiant		
	Étudiant résidant chez ses parents[2]	Niveau d'études	Prêt[3]	Bourse	Aide totale
Aucun revenu (aide sociale)					
	oui	collégial	1 195	1 250	2 445
	oui	universitaire	1 620	1 625	3 245
	non	collégial	1 195	2 760	3 955
	non	universitaire	1 620	3 135	4 755
15 000					
	oui	collégial	1 195	619	1 814
	oui	universitaire	1 620	1 166	2 786
	non	collégial	1 195	1 590	2 785
	non	universitaire	1 620	2 176	3 796
21 500					
	oui	collégial	—	—	—
	oui	universitaire	949	—	949
	non	collégial	615	—	615
	non	universitaire	1 620	70	1 690
40 000					
	oui	collégial	—	—	—
	oui	universitaire	—	—	—
	non	collégial	—	—	—
	non	universitaire	—	—	—

1. L'étudiant qui remplit l'une des conditions suivantes n'est pas considéré à la charge de ses parents: il est marié, a un ou des enfants, détient un diplôme universitaire de 1er cycle ou était sur le marché du travail avant de reprendre ses études pendant deux périodes de 12 mois consécutifs.
2. L'étudiant présenté dans ce tableau fréquente une institution d'enseignement postsecondaire, sauf l'été. L'étudiant ne participe pas au marché du travail.
3. Au collégial et à l'université, l'aide financière est accordée sous forme de prêts pour les premiers 1 195 $ et 1 620 $.

Si on ne peut conclure que l'aide sociale incite à la séparation des ménages, on peut par contre penser que si une personne est déjà inscrite à l'aide sociale (à titre de personne seule ou de famille monoparentale), elle sera fortement incitée financièrement à ne pas se marier officiellement ou à ne pas déclarer une nouvelle union de fait, et ce même si le conjoint est lui-même inscrit à l'aide sociale, puisque ce programme accorde plus de revenu à deux personnes seules qu'à un couple.

Il n'y a pas de solution évidente à ce problème qui est inhérent à tout programme sélectif basé sur le revenu familial. Les mesures de contrôle sont difficiles à appliquer dans ces cas, et les vérifications avec les fichiers d'autres programmes ou de l'impôt ne peuvent donner beaucoup de résultat, puisque les autres régimes ne reconnaissent pas les conjoints de fait. Une meilleure intégration des régimes et l'application de taux de réduction des transferts inférieurs à 100% pourraient néanmoins avoir un

Tableau III.31 (suite)

Comparaison de l'aide financière accordée par le régime de prêts et bourses et par le programme d'aide sociale
Couple avec un enfant à charge[1] aux études
1983-1984
(en dollars)

Aide financière du régime de prêts et bourses				Aide financière du programme d'aide sociale					
					Pour les besoins de base[2]				
Pour les besoins reliés aux études[4]			Pour les besoins de base	Pour les besoins scolaires	Étudiant à la charge de ses parents (versée aux parents)	Non-étudiant sans revenu		Aide financière gouvernementale pour l'étudiant[5]	
Frais scolaires	Frais connexes	Total		Enfant à charge		Moins de 18 ans (versée aux parents)	18 ans à 29 ans (versée au non-étudiant)	Besoins reliés aux études	Besoins de base
1 175	—	1 175	1 270	35	618	618	1 758	1 210	1 888
1 975	—	1 975	1 270	35	618	618	1 758	2 010	1 888
1 175	1 510	2 685	1 270	35	618	618	1 758	2 720	1 888
1 975	1 510	3 485	1 270	35	618	618	1 758	3 520	1 888
1 175	—	1 175	639	—	—	—	1 758	1 175	639
1 975	—	1 975	811	—	—	—	1 758	1 975	811
1 175	1 510	2 685	100	—	—	—	1 758	2 685	100
1 975	1 510	3 485	311	—	—	—	1 758	3 485	311
—	—	—	—	—	—	—	1 758	—	—
949	—	949	—	—	—	—	1 758	949	—
615	—	615	—	—	—	—	1 758	615	—
1 690	—	1 690	—	—	—	—	1 758	1 690	—
—	—	—	—	—	—	—	1 758	—	—
—	—	—	—	—	—	—	1 758	—	—
—	—	—	—	—	—	—	1 758	—	—
—	—	—	—	—	—	—	1 758	—	—

4. Le montant comprend les frais de scolarité et de matériel scolaire de 200 $ au collégial et de 1 000 $ à l'université, des frais spéciaux de pension variant selon les ressources financières des parents et la situation de résidence de l'étudiant. Sont aussi inclus des frais pour le logement, les repas et le transport.

5. Généralement, l'universitaire est âgé de 18 ans ou plus et aurait droit de recevoir des prestations d'aide sociale. Par contre, l'élève du collégial ayant normalement moins de 18 ans n'aurait pas droit de recevoir des prestations d'aide sociale, sauf s'il était financièrement indépendant de ses parents.

effet positif sur cette difficulté. De plus, l'utilisation d'une structure de prestations qui serait plus neutre quant au regoupement familial ou qui accorderait le même niveau de prestations pour tout mode de regroupement, familial ou non familial, pourrait aussi atténuer le problème.

Une deuxième caractéristique qui influence le mode de regroupement des bénéficiaires de l'aide sociale vient du fait que le niveau des besoins essentiels qui sont reconnus aux personnes seules est supérieur à celui des personnes vivant en couple ou en groupe. À titre d'exemple, la prestation d'une personne seule de 30 à 64 ans représente 62% de la prestation d'un couple du même âge. Par conséquent, la prestation de deux personnes seules représente 24% de plus que celle d'un couple (62% + 62% = 124%). Il en est ainsi parce qu'on reconnaît à la personne seule des dépenses supplémentaires de logement, de mobilier, etc.

Ces prestations différenciées créent une incitation négative au regroupement en couple ou en famille. Une des solutions à ce problème de neutralité pourrait consister à ne pas reconnaître les besoins supplémentaires de logement ou de mobilier encourus par les personnes seules, ce qui signifierait que le coût supplémentaire exigé par le fait de vivre seul est un choix privé qui ne serait pas considéré comme un besoin essentiel. Il est d'ailleurs notoire qu'une grande partie des personnes seules ne vivent pas vraiment seules, mais bien à l'intérieur de ménages non familiaux ou en chambre. La difficulté de cette approche est évidemment de ne pas reconnaître ce qui peut constituer pour certains un besoin essentiel; cependant, les bénéficiaires de l'aide sociale seraient placés devant la même situation que les autres personnes qui choisissent de vivre seules et qui doivent en assumer les coûts.

Une troisième mesure qui a un impact sur le regroupement familial est celle qui consiste à réduire de 85 $ par mois les prestations d'aide sociale des ménages qui résident chez un parent en ligne directe (père, mère ou enfant). Cette mesure crée une incitation financière à quitter le domicile familial ou, du moins, à déclarer une adresse différente pour éviter cette pénalité.

Encore une fois, les statistiques de l'aide sociale sont révélatrices à ce sujet. En effet, chez les jeunes bénéficiaires âgés de 18 à 29 ans, la pénalité de 85 $ s'applique seulement pour ceux qui sont inaptes au travail, les prestations des personnes aptes au travail étant déjà plafonnées à 149 $ par mois. On constate que depuis l'évolution de cette pénalité de 10 $ en janvier 1973, à 60 $ en janvier 1974 et à 85 $ en janvier 1975, le taux de résidence chez un parent, qui était sensiblement le même pour les personnes aptes et les personnes inaptes en 1975, a suivi une progression diamétralement opposée depuis: alors que le taux de résidence chez un parent est passé de 65% en avril 1975 à 74% en juin 1983 chez les personnes aptes, ce taux a

Tableau III.32

Évolution du taux de résidence chez un parent pour les personnes seules âgées de moins de 30 ans bénéficiaires de l'aide sociale
(en pourcentage)

	18-24 ans		25-29 ans		Total (−30 ans)	
Mois/année	**Aptes**	**Inaptes**	**Aptes**	**Inaptes**	**Aptes**	**Inaptes**
Avril 1975	70	66	51	57	65	63
Décembre 1975	70	62	55	54	67	58
Septembre 1976	73	57	52	48	69	54
Septembre 1977	74	50	51	44	71	48
Septembre 1978	76	50	54	42	72	47
Septembre 1979	75	48	54	41	72	45
Septembre 1980	74	47	52	39	71	44
Septembre 1981	75	47	53	38	71	44
Septembre 1982	77	48	53	38	72	44
Septembre 1983	79	47	56	36	74	43

N.B. La définition de « personnes aptes et inaptes » est différente de celle contenue dans la note 14 du chapitre III. La définition de « inaptes » est plus large dans le tableau ci-dessus.

Source: Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, statistiques sur l'aide sociale.

régulièrement diminué chez les personnes inaptes pour passer de 63% à 43% pendant la même période (tableau III.32). Certes, le plafonnement des prestations des personnes aptes au travail peut expliquer en partie leur taux plus élevé de résidence chez un parent. Toutefois, on peut quand même s'interroger sur le mode de vie de personnes qui, d'une part, sont jugées inaptes au travail et qui, d'autre part, tiennent maison alors qu'une inaptitude au travail devrait normalement résulter d'un handicap important.

Malgré tous les arguments qui peuvent être invoqués pour ou contre la réduction du niveau des prestations pour les personnes partageant un logement, il n'en reste pas moins que ce niveau doit être établi en fonction des besoins essentiels du bénéficiaire. À cet égard, on doit reconnaître que le fait de partager un logement avec une tierce personne diminue le niveau de ces besoins et doit être pris en compte dans l'établissement des prestations, et ce peu importe que le logement soit partagé avec les parents en ligne directe ou avec des frères, des soeurs ou des amis.

3.6.2.2 L'impact sur la fraude

Dès qu'un programme de transfert applique une pénalité ou accorde un traitement plus favorable à un groupe particulier de bénéficiaires selon qu'il répond ou non à des critères précis (état de santé, mode de résidence, niveau de revenu, etc.), il crée par le fait même une incitation financière à la fraude.

À titre d'exemple, les bénéficiaires de l'aide sociale vivant seuls et qui sont âgés de moins de 30 ans reçoivent en 1983 une prestation moyenne de 149 $ par mois si elles sont aptes au travail, comparativement à 409 $ par mois si elles peuvent produire un certificat médical attestant de leur inaptitude à travailler. À partir de 30 ans, elles reçoivent toutes 409 $, quel que soit leur état de santé. Or, on constate que les taux d'inaptitude au travail sont plus élevés chez les bénéficiaires âgés de moins de 30 ans que chez ceux qui viennent de passer la trentaine, alors que normalement les taux d'invalidité pour l'ensemble de la population augmentent de façon régulière avec l'âge (graphique III.6).

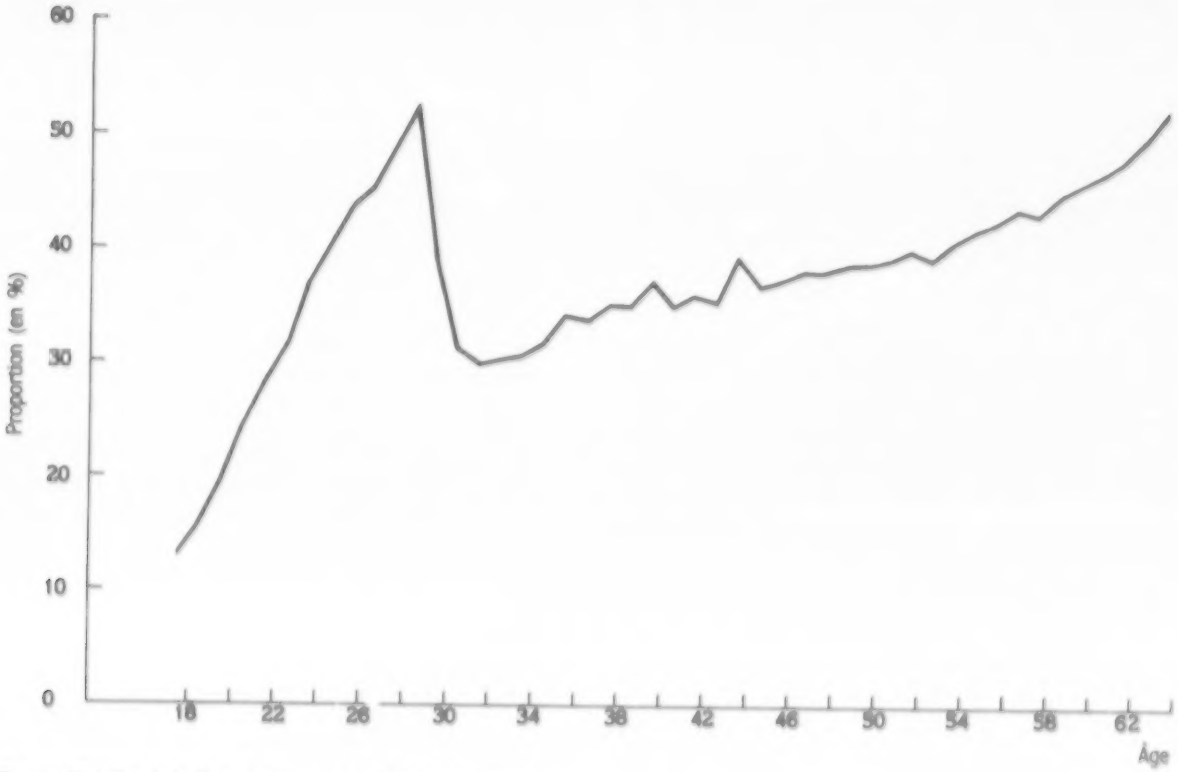
Bien qu'il soit impossible de mesurer la part de chacune, on peut penser qu'il existe deux explications à ce phénomène: d'une part, certains bénéficiaires inaptes au travail et âgés de 30 ans ou plus ne sentiraient pas le besoin de produire un certificat médical, puisque sa production n'affecte pas le niveau de leurs prestations (de sorte que les taux d'inaptitude réels après 30 ans seraient sous-estimés); d'autre part, plusieurs bénéficiaires âgés de moins de 30 ans et aptes au travail obtiendraient un certificat médical de complaisance pour maximiser leurs prestations (de sorte que les taux d'inaptitude avant 30 ans seraient surestimés). Pour résoudre ce problème, on pourrait créer un comité médical, comme cela existe dans les régimes d'assurance sociale (R.R.Q., C.S.S.T., etc.), pour vérifier la teneur des certificats médicaux réels émis par les médecins traitants et déceler les cas possibles de fraude. On estime à près de 30 millions le montant en moins de prestations d'aide sociale que le gouvernement devrait verser si le taux d'inaptitude chez les personnes âgées de moins de 30 ans s'inscrivait davantage dans la tendance observée chez les personnes de 30 ans ou plus.

Un autre genre de fraude vient du fait que, tout comme dans le régime de taxation, les bénéficiaires du régime de transferts et en particulier de l'aide sociale ont toujours une incitation à ne pas déclarer tous leurs revenus, qu'il s'agisse d'un revenu officiel ou d'un revenu de travail sur le marché noir. Pour résoudre le problème des revenus officiels non déclarés à l'aide sociale, on devrait intensifier les mécanismes de vérification entre les fichiers de divers ministères et organismes qui ont des données sur les revenus de travail: ministère du Revenu, R.R.Q., C.S.S.T., etc. Quant au problème du travail sur le marché noir, une façon de le réduire est d'inciter les bénéficiaires aptes au travail à s'adonner à certaines activités telles que le travail communautaire, la formation professionnelle ou l'éducation générale. Le gouvernement a d'ailleurs introduit récemment des programmes en ce sens, soit des stages en milieu de travail, des activités communautaires, de la formation scolaire ou en industrie, etc.

Graphique III.6

Taux d'inaptitude au travail suivant l'âge

Proportion par âge des inaptes chez les personnes seules dans le programme d'aide sociale (données de septembre 1981)



Source : *Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu.*

3.6.2.3 L'impact sur la non-réclamation des pensions alimentaires

Dans le programme d'aide sociale, tout revenu de pension alimentaire diminue les prestations d'un montant égal à 100% du montant reçu. Cela n'incite pas les bénéficiaires à réclamer cette pension. Par exemple, il y a actuellement à l'aide sociale environ 78 000 familles monoparentales qui se répartissent ainsi selon l'état civil : 28 000 célibataires, 6 000 veuves, 20 000 divorcées, 7 000 séparées légalement et 17 000 séparées de fait. De ce nombre, à peine 11 000 reçoivent une pension alimentaire. Si l'on exclut les veuves et les célibataires, cela signifie qu'à peine 25% des bénéficiaires de l'aide sociale qui pourraient éventuellement obtenir une pension de la part de leur ex-conjoint ont effectivement exercé ce droit.

Le programme de récupération des pensions alimentaires par lequel le bénéficiaire accordait une subrogation de son recours à l'État pour récupérer la pension n'a donc pas véritablement atteint son objectif, puisque cette subrogation n'est possible que si le bénéficiaire accorde son consentement. Il arrive très souvent, par exemple, que le bénéficiaire, en tant que particulier séparé de fait, refuse d'exercer son droit à une pension alimentaire. Les solutions à ce problème ne sont pas évidentes, mais il est impérieux d'en trouver une pour éviter de faire constamment supporter par l'ensemble des citoyens les coûts qui n'appartiennent qu'à certains d'entre eux.

3.7 Résumé et conclusion

Le présent chapitre a permis de décrire les principales composantes du régime québécois des transferts applicables aux particuliers et d'analyser les problèmes d'intégration de ce régime à celui de la taxation. Le chapitre III a également permis de cerner l'impact du régime de transferts sur l'efficacité économique de même que sur l'offre de travail. Enfin, les principaux problèmes d'équité du régime actuel de transferts ont été soulevés tandis qu'une dernière section mesurait le degré de dispersion des revenus, de même que l'impact des régimes de taxation et de transferts sur la distribution des revenus entre ménages nantis et ménages défavorisés.

Toutefois, avant de tirer les conclusions du présent chapitre, il importe de reprendre sommairement l'argumentation qui y a été développée, mais en gardant bien à l'esprit les objectifs généraux, économiques et sociaux présentés au chapitre I.

3.7.1 L'objectif social

L'objectif social se subdivise en deux sous-objectifs : la garantie d'un revenu minimum de base et une répartition acceptable des revenus.

3.7.1.1 La garantie d'un revenu minimum de base

La garantie que les particuliers pourront assurer leurs besoins essentiels est la base du régime de transferts. Dans le régime de taxation, cette garantie provient de ce que l'on évite de taxer le revenu qui sert à satisfaire ces besoins essentiels. Dans le régime de transferts, cette couverture des besoins essentiels par le gouvernement comprend trois volets. D'abord, le gouvernement fournit à l'ensemble de la population des services gratuits pour les besoins qualifiés d'essentiels ou de prioritaires : l'éducation et la santé en sont les principaux exemples. Les programmes de cette nature ne font pas partie du régime de transferts. Deuxièmement, les besoins généraux réputés semblables pour tous les ménages d'une même catégorie donnent lieu à une allocation uniforme que les particuliers peuvent utiliser à leur guise selon leurs dépenses essentielles. Enfin, pour les personnes n'ayant pas les ressources suffisantes, certains besoins spéciaux sont couverts par un remboursement accordé à ceux qui font la démonstration de ces besoins.

Les besoins spéciaux sont le plus souvent des besoins particuliers reliés à la santé: médicaments, soins dentaires, optométriques, ambulanciers, etc. Les besoins d'aide juridique en sont une autre forme, de même que l'aide au logement dans le programme LOGIRENTE, ou encore l'hébergement en centre d'accueil. L'existence de programmes pour combler les besoins spéciaux vise évidemment à reconnaître la diversité des situations et à s'y adapter. Cela pose cependant des problèmes d'efficacité économique; par exemple, la faible incitation au travail des bénéficiaires ayant ces besoins spéciaux et à qui on cesse de reconnaître de tels besoins spéciaux lorsque, par exemple, ils quittent l'aide sociale. La prise en charge de ces besoins spéciaux demeure néanmoins un outil indispensable pour garantir un revenu minimum de base à chaque individu ou ménage.

Pour ce qui est des besoins généraux, l'analyse effectuée dans ce chapitre montre que le régime de transferts du Québec assure un niveau de vie satisfaisant à ceux qui en bénéficient. En premier lieu, le revenu minimum de base garanti par l'État est plus élevé au Québec qu'en Ontario pour toutes les catégories de ménages dont le chef est apte au travail, sauf pour les célibataires de moins de 30 ans et les couples du même âge sans enfant. L'application au Québec des barèmes ontariens aux personnes aptes au travail engendrerait une économie budgétaire de 150 millions. On note en second lieu qu'au cours des dix dernières années le niveau de vie des ménages bénéficiaires de l'aide sociale a crû plus rapidement que le niveau de vie des contribuables gagnant le salaire industriel moyen, et ce pour la plupart des catégories de ménages.

En troisième lieu, le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts assure une couverture des besoins essentiels égale à environ 90% des dépenses de consommation pour la satisfaction de l'ensemble des besoins essentiels et importants mais non essentiels des ménages se situant dans le premier décile (10%) de revenu et dont le revenu provient principalement d'un revenu d'emploi. L'étude effectuée a aussi montré que, si on en exclut un certain nombre de besoins importants mais non essentiels (transport, loisirs) de même que les besoins essentiels dont la satisfaction peut être retardée (meubles et vêtements), la consommation de ces ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins est inférieure d'environ 10% à ce que garantit le régime de transferts. Par ailleurs, les besoins essentiels reconnus par le régime de transferts en Ontario sont plus voisins des dépenses des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels à court terme. Les célibataires de moins de 30 ans et les couples du même âge sans enfant font cependant exception au Québec, à cause des prestations inférieures qu'on leur verse.

Une autre caractéristique du régime québécois est d'accorder un niveau de prestations aussi élevé à ceux qui sont aptes au travail qu'à ceux qui ne le sont pas, contrairement à la situation observée dans la plupart des régimes ailleurs dans le monde.

La consommation réelle des ménages à faible revenu ne constitue pas une norme absolue pour la définition de ce qui constitue le revenu minimum à garantir par le régime de transferts. On pourrait par exemple soutenir que le niveau de vie des ménages à faible revenu n'est pas suffisamment élevé et que l'État devrait y suppléer. Il n'y a pas de définition universellement acceptée de ce que sont les besoins essentiels, et l'on ne peut en conséquence se prononcer de façon absolue sur le degré d'atteinte de l'objectif de garantie d'un revenu minimum de base. Les comparaisons effectuées relativement aux dépenses des ménages à faible revenu et à ce qui est couvert en Ontario démontrent cependant que le régime de transferts québécois garantit un niveau de prestations plus élevé par rapport à ces mêmes normes.

En ce qui concerne les personnes de 65 ans et plus, le régime fédéral de la Sécurité de la vieillesse occupe une part importante. Il apparaît que l'objectif de couverture des besoins essentiels est encore mieux atteint dans leur cas que pour les moins de 65 ans, le niveau de revenu qui leur est garanti étant assurément plus élevé. Dans leur cas, le rôle du Québec se limite à la couverture de certains besoins spéciaux (médicaments, transport ambulancier, hébergement et logement avec le programme LOGIRENTE).

En ce qui a trait aux jeunes à l'âge des études postsecondaires, le régime de transferts est peu harmonisé avec le régime de prêts et bourses et comporte peu d'avantages financiers à court terme pouvant inciter les jeunes à poursuivre leurs études.

3.7.1.2 Une répartition acceptable des revenus

Si l'on combine un régime de taxation fortement progressif à un régime de transferts relativement généreux, la fiscalité qui en résulte sera forcément progressive et effectuera un niveau élevé de redistribution du revenu. C'est ce que révèle l'analyse effectuée, qui montre que le système fiscal québécois est fortement redistributif et qu'il l'est plus que le système ontarien.

L'analyse nous amène cependant à nous interroger sur l'efficacité des moyens utilisés. Malgré les sommes considérables injectées au cours des dernières années pour lutter contre la pauvreté et l'inégalité, la répartition des revenus ne s'est pas améliorée. L'augmentation des transferts aux catégories défavorisées de la population a été annulée par une baisse de leurs revenus privés; il faut donc se demander si le système n'incite pas trop à devenir ou à demeurer dépendant du soutien de l'État, alors qu'il devrait inciter positivement à s'engager dans un processus de réinsertion sur le marché du travail.

3.7.2 L'efficacité de l'économie et l'incitation au travail

La fiscalité soulève plusieurs problèmes reliés à l'efficacité de l'économie; mais la forme d'activité économique la plus défavorisée par le système fiscal est certes le travail. Même dans le système le mieux conçu, le régime d'imposition ne peut traiter sur le même pied le travail et le loisir.

En ce domaine, le régime québécois présente de graves problèmes. Les taux marginaux d'imposition du revenu sont très élevés. À cela s'ajoute, pour les tranches inférieures de revenus, la réduction des prestations quand augmente le revenu de travail, si bien que les taux marginaux implicites de taxation engendrés par l'effet combiné des taux d'imposition et de réduction des transferts sont très élevés chez les contribuables à faible revenu, se situant le plus souvent à plus de 70%. Lorsqu'on ajoute à cela les frais reliés à la garde des enfants, on observe même des taux marginaux supérieurs à 100% quand le ménage utilise des services de garde non subventionnés, comme c'est le plus souvent le cas. Cela signifie que ces ménages à faible revenu doivent même payer pour travailler (voir graphiques III.1 et III.2 et tableaux III.15 et III.16). Ces taux dépassent nettement ceux dont se plaignent les contribuables à revenu élevé (maximum 60%). Toutefois, l'impact sur l'incitation au travail des taux marginaux d'imposition s'appliquant aux contribuables à haut revenu n'en demeure pas moins substantiel.

Les effets néfastes de ces hauts taux marginaux implicites de taxation ne proviennent pas simplement du fait qu'ils modifient la préférence des gens pour le loisir. On a vu en effet qu'il n'existait pas qu'une seule façon d'éviter de payer des impôts ou de subir des réductions de transferts. Les activités de production domestique (auto-approvisionnement et troc) en sont des exemples; le travail au noir et la fraude fiscale en sont d'autres. Les effets néfastes se manifestent aussi dans la baisse de l'effort au travail (prendre un emploi moins exigeant ou travailler moins), comme dans la diminution de l'intérêt du travailleur à déménager pour se trouver un travail ou à investir dans sa formation professionnelle ou son perfectionnement.

Les hauts taux marginaux implicites de taxation du revenu de travail suscitent l'émergence d'une série d'activités plus ou moins efficaces, réduisant d'autant le niveau de vie pouvant être atteint par la société et réduisant encore plus l'assiette fiscale. La quantification de ce phénomène par le modèle d'équilibre général décrivant le fonctionnement de l'économie indique que la perte économique engendrée par la fiscalité (du Québec et du fédéral) peut représenter, selon l'hypothèse envisagée, entre 15% et 35% du produit intérieur net québécois. On ne peut éviter qu'un effet négatif soit créé lorsqu'une telle masse de revenus est prélevée; il faut cependant, dans le choix des moyens fiscaux, être extrêmement soucieux de cet impact.

3.7.3 L'objectif d'équité

La multiplicité des éléments composant la fiscalité rend difficile l'atteinte des objectifs d'équité et de simplicité. Les divers éléments ne sont pas parfaitement intégrés entre eux, ce qui aboutit parfois à la double couverture de certains besoins ou à la couverture incomplète d'autres. Enfin, l'application de concepts différents de revenu, d'actif, de ménage, de période de référence et de besoins à couvrir n'est pas sans ajouter aux problèmes d'intégration et d'équité des régimes de taxation et de transferts.

Les régimes de taxation et de transferts manquent aussi d'équité en surévaluant ou sous-évaluant la capacité de payer des différentes catégories de contribuables. Cela est vrai en premier lieu pour le régime de transferts, où il y a sous-couverture des besoins essentiels dans certains cas, par exemple les célibataires de moins de 30 ans sans enfant, et surcouverture dans certains autres, par exemple les taxes foncières chez les assistés sociaux. On a vu aussi qu'il est presque toujours plus intéressant d'être à l'aide sociale qu'aux études et que le revenu minimum de base garanti aux personnes âgées de 65 ans ou plus qui n'ont jamais contribué au Régime de rentes du Québec est de 25% et 40% plus élevé que celui qui est garanti aux personnes de 30 à 64 ans respectivement célibataires et mariées.

On retrouve exactement le même problème dans le régime de taxation. En effet, la capacité du ménage à payer des impôts, qui est normalement égale aux revenus excédant les besoins essentiels, est mal mesurée parce que les besoins essentiels sont également mal définis. Plusieurs exemptions personnelles ne correspondent pas aux besoins essentiels des personnes pour qui elles sont réclamées dans un ménage. Tout d'abord, il n'est pas certain que les besoins essentiels des célibataires soient bien mesurés en leur imputant tous les frais reliés à l'entretien d'un logement alors que, dans les faits, 70% des célibataires vivent en chambre ou vivent avec d'autres personnes adultes dans un logement. On remarque aussi des problèmes d'équité reliés au niveau des besoins essentiels reconnus aux personnes âgées. Il y en a aussi entre les familles où deux conjoints sont sur le marché du travail et celles où un seul s'y trouve; l'écart entre l'exemption de conjoint et l'exemption de base de même que le choix de l'unité d'imposition avantagent les couples où deux conjoints travaillent, en particulier ceux qui sont sans enfant ou qui ont des revenus élevés. Cela est d'autant plus vrai que la table des taux d'imposition contient plusieurs paliers.

Le système fiscal n'est pas non plus équitable envers ceux qui ont la charge d'enfants, comparativement aux autres. La compensation des charges familiales vise en premier lieu à prendre en compte la capacité de payer réduite des ménages ayant des enfants à leur charge. Elle peut aussi être conçue pour aider ceux ou celles qui ont la charge d'enfants à participer au marché du travail. Dans le premier cas, la compensation est universelle, c'est-à-dire seulement liée à la présence des enfants à charge; dans le second cas, elle est aussi liée à la participation au marché du travail. Les exemptions personnelles, les allocations familiales et l'allocation de disponibilité sont du premier type et ont été étudiées au chapitre II; la subvention et la déduction pour frais de garde sont du second type.

L'analyse de cette question a montré que la seconde catégorie, soit l'aide destinée à l'entrée sur le marché du travail, a été négligée jusqu'à présent. La déduction fiscale pour frais de garde peut facilement ne prendre en compte que les deux tiers des coûts réellement occasionnés par la garde des enfants d'âge préscolaire. Quant à la subvention, elle n'est accordée qu'aux ménages ayant recours aux services de garde reconnus par l'Office et ne vise ainsi que 13% des enfants qui y auraient autrement droit si elle s'appliquait à tous les modes de garde. De plus, une partie importante de l'aide est versée à des ménages bénéficiaires de l'aide sociale et ne participant aucunement au marché du travail.

Enfin, le régime d'imposition est peu équitable à l'endroit des étudiants. Les dépenses qu'ils encourent sont mal reconnues par la fiscalité, qui n'admet en déduction que les frais de scolarité. De plus, cette déduction n'est même pas transférable à la personne qui est présumée avoir la charge de l'étudiant en vertu du régime de prêts et bourses, pas plus qu'elle ne peut être reportée dans les années futures si on ne peut l'utiliser dans l'année courante.

3.7.4 La simplicité administrative et la facilité de compréhension

La fiscalité des particuliers n'a cessé de devenir plus complexe au cours des années. Des programmes nouveaux s'ajoutent constamment aux anciens tandis que la législation, les règlements et les procédures ne cessent de s'amplifier. Souvent, le citoyen devra s'adresser à plusieurs organismes pour toucher des montants de transferts qui visent le même objectif; on n'a qu'à songer à la panoplie d'organismes différents qui versent des montants pour les enfants à charge. La réforme devra apporter une plus grande attention à l'objectif de simplicité.

Une meilleure intégration de l'ensemble des éléments des régimes de taxation et de transferts aurait sûrement des effets bénéfiques à cet égard. Cette démarche d'intégration aurait aussi l'avantage de faciliter l'administration et d'en réduire les coûts. Elle permettrait en outre de réduire l'évasion fiscale et la fraude. L'ensemble de la réforme devrait rendre le système fiscal plus acceptable au contribuable et augmenter sa volonté de s'y conformer.

Deuxième partie

Propositions de réforme

Les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers

Chapitre IV

Les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers

4.1 Le cadre politique de la réforme 200

4.2 Les coûts de la réforme 200

4.3 Les grandes lignes de la réforme 201

4.3.1 L'incitation au travail **201**
4.3.2 La couverture des besoins essentiels de la population **202**
4.3.3 Une façon plus efficace de lutter contre la pauvreté **202**
4.3.4 La situation familiale **203**
4.3.5 La table des taux d'imposition **204**
4.3.6 L'aide aux travailleurs à faible revenu **204**
4.3.7 L'aide au relèvement de l'« employabilité » **205**
4.3.8 L'importance des taxes à la consommation **205**
4.3.9 Les personnes âgées **206**
4.3.10 Les familles monoparentales **206**
4.3.11 La nécessité de plusieurs options **206**

4.4 D'où vient et où va l'argent? 207

4.5 Conclusion 211

Chapitre IV
Les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers

Les chapitres I, II et III ont précisé l'état de la situation de la **fiscalité*** des particuliers. À partir des objectifs à poursuivre et des contraintes à respecter, ils ont décrit les problèmes qui se posent en ce domaine. Les quatre prochains chapitres discutent en détail des solutions à apporter.

Avant d'en arriver à ces solutions, il est important en premier lieu de bien expliquer et de bien résumer les grandes lignes de la réforme. Toute réforme fondamentale doit en effet s'appuyer sur certains thèmes directeurs afin que les divers éléments qui la composent puissent s'harmoniser les uns avec les autres.

Ces thèmes résultent évidemment des problèmes identifiés, mais ils découlent aussi des contraintes entourant la solution des problèmes, des objectifs recherchés par une société et des choix effectués dans ce contexte entre les divers moyens à prendre pour corriger le système.

Dans ce chapitre, après avoir traité sommairement du cadre politique de la réforme et de ses coûts, on présente les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers. Pour chacune de ces orientations, on identifie le ou les buts poursuivis, la stratégie d'action et les principaux effets attendus.

Par la suite, on répond à la question suivante: comment se finance la réforme et à qui profitera-t-elle davantage? Le but de ce chapitre consiste donc à présenter de façon très succincte la réforme tandis que les trois derniers chapitres décriront de façon beaucoup plus détaillée les éléments constituant cette réforme de même que ses effets, tant sur la situation financière des ménages et sur les équilibres financiers du gouvernement que sur la création d'emplois et la distribution des revenus.

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

4.1 Le cadre politique de la réforme

Compte tenu des orientations du gouvernement et de l'ampleur des problèmes à résoudre, il serait illogique d'envisager une réforme du **système fiscal** dans un cadre uniquement fédéral. Les principes qui sous-tendent la présente réforme correspondent à des considérations générales qui valent tout autant sinon davantage dans une optique souverainiste que fédéraliste. D'ailleurs, la réforme proposée constitue bien davantage une conception globale de la société québécoise qu'un simple ajustement immédiat au système fiscal appliqué par l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Cela n'empêche pas que l'essentiel des propositions peut être mis en oeuvre dans le cadre actuel, mais en espérant que le gouvernement fédéral remanie lui aussi son système fiscal et ses transferts au gouvernement du Québec en fonction de cette conception des besoins de la société québécoise.

4.2 Les coûts de la réforme

Même dans le cadre politique existant, la réforme ne peut se faire à coût nul pour le gouvernement. Si c'était le cas, on ne ferait qu'enlever aux uns pour ajouter aux autres. L'objectif est plutôt de diriger l'essentiel de la marge de manoeuvre vers certains groupes, pas nécessairement tous, pour satisfaire à la fois des objectifs de développement économique et d'**équité** sociale. Dans toutes les options de réforme mises au point dans les chapitres qui suivent, le gouvernement du Québec envisage un coût net total de la réforme de l'ordre de 600 millions. Une partie des coûts donnerait lieu cependant à une participation fédérale, de sorte que, en vertu de la réforme, les ménages québécois pourraient voir diminuer leur **contribution nette** au financement des dépenses de l'État de 800 millions à 900 millions.

Il faut noter que le coût de la réforme est calculé en dollars de 1983. Cela signifie que les montants dont on vient de faire mention ne tiennent pas compte de l'impact d'un certain nombre de mesures mises en vigueur depuis ce temps, par exemple les trois programmes d'aide aux assistés sociaux de moins de 30 ans introduits au début de 1984, dans le cadre du plan de relance du gouvernement du Québec. Le fait que ces mesures soient déjà appliquées va donc réduire le coût de la réforme présentée ici, à la fois pour le Trésor québécois et pour le Trésor fédéral.

On peut se demander dans quelle mesure le gouvernement du Québec, dans les années qui viennent, disposera d'une marge de manoeuvre suffisante pour satisfaire un tel objectif. Il faut d'abord répondre à cela que, si la réforme produit les effets attendus, une partie importante des sommes qui y seront affectées seront récupérées sous forme de rentrées fiscales supplémentaires, en particulier par le truchement d'une augmentation appréciable de l'activité économique et de l'emploi (voir le chapitre VI à ce sujet).

Deuxièmement, rien n'oblige à engager la totalité des montants au cours d'une même année. En particulier, certaines des mesures les plus coûteuses qui ont trait aux transferts sociaux peuvent être étalées, et cela est même préférable, sur une certaine période de temps. À cet égard, il convient de rappeler que certaines des mesures de relèvement de l'« employabilité » envisagées dans la présente réforme (travaux communautaires, formation en industrie, retour aux études, etc.) sont déjà à l'essai en 1984 et constituent des expériences pilotes dont les résultats devront être analysés avant d'aller plus loin dans la réforme du **régime de transferts**.

4.3 Les grandes lignes de la réforme

Le *Livre blanc* présente trois options de réforme qui combinent ou agencent différemment les mesures décrites plus bas en fonction d'objectifs différents. Les grandes lignes de la réforme sont abordées à l'aide des thèmes faisant l'objet des dix sous-sections suivantes. La dernière sous-section résume les mesures retenues en décrivant brièvement le contenu de chacune des options de réforme.

4.3.1 L'incitation au travail

Comme on l'a expliqué précédemment, le problème économique le plus important engendré par la fiscalité des particuliers est de réduire considérablement l'incitation à travailler et à devenir un élément productif dans la société. Il ne fait pas de doute qu'une des préoccupations premières du *Livre blanc* et de la réforme qui en découlera doit être d'augmenter l'incitation au travail, au perfectionnement professionnel et à la promotion socio-économique des ménages. En somme, il s'agit de provoquer une grande prise en charge des individus et des familles par eux-mêmes plutôt que d'accentuer leur dépendance de l'État.

Ainsi, il n'est pas normal que l'État enlève au travailleur qui réintègre le marché du travail la majeure partie des gains supplémentaires qu'il en retire, comme c'est le cas dans le régime actuel. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la situation est particulièrement sérieuse pour les personnes à faible revenu, mais elle comporte également des effets néfastes dans le cas des personnes à revenu moyen et à revenu élevé.

En ce qui concerne les contribuables à revenu élevé, plusieurs ne cessent de répéter que les impôts sont à ce point élevés au Québec par rapport à ce qui existe ailleurs en Amérique, et particulièrement en Ontario, que le recrutement des cadres et des spécialistes en est gêné. Cette thèse a été si bien diffusée au Québec et en dehors du Québec que, sans qu'on sache dans quelle mesure elle était fondée, les effets appréhendés se sont en partie produits. Pourtant, comme l'a montré le chapitre II, le coût de la vie, même en y incluant le coût des impôts, est moins élevé à Montréal qu'à Toronto et que dans les autres grandes villes du Canada pour la grande majorité des ménages.

La réduction du **fardeau fiscal** des contribuables à revenu élevé s'impose de toute façon, non seulement pour accroître leur incitation au travail mais aussi pour que l'avantage comparatif du Québec en matière de coût de la vie ne soit pas amoindri ou annulé par une taxation trop lourde. Cet avantage doit plutôt être utilisé comme un instrument de développement économique pour le Québec. Si cela doit en plus contribuer à discréditer la thèse dont on vient de parler, un pas supplémentaire aura été fait dans la bonne direction.

En ce qui concerne les contribuables à revenu moyen, l'influence d'un fardeau fiscal et de **taux marginaux d'imposition** trop élevés a été moins publicisée. Il n'en reste pas moins que c'est à leur niveau que se joue l'avenir de l'économie québécoise. Il faut maximiser l'incitation à travailler et à devenir productif, afin de permettre à la société québécoise de tirer davantage profit du potentiel de sa main-d'oeuvre et ainsi récupérer le fruit de l'effort massif entrepris en éducation.

Pour les contribuables à revenu moyen et à revenu élevé, une incitation accrue au travail passe obligatoirement par l'adoption des mesures suivantes: réduction des taux marginaux d'imposition et meilleure prise en compte tant dans le **régime de taxation** que dans celui de transferts des coûts reliés à l'emploi. À cet égard, il y a lieu de réviser la présente déduction générale pour frais reliés à l'emploi et de procéder à un réaménagement des déductions pour frais de garde, de façon à tenir compte de frais réellement encourus.

Enfin, au bas de l'échelle des revenus, le problème de l'incitation au travail se complique. Ce n'est pas seulement la taxation qui joue, mais aussi les **programmes de transfert**. Il s'ensuit que les **taux marginaux implicites de taxation** s'appliquant dans cette catégorie de revenus sont extrêmement élevés et parfois confiscatoires. On a vu par exemple qu'il reste de façon nette, c'est-à-dire après avoir payé ses impôts et perdu une partie de ses prestations, entre 0,83 $ et 0,85 $ l'heure au chef d'une famille de deux enfants lorsqu'il se trouve un emploi au salaire minimum. Il faut donc revoir en entier la manière dont l'impôt et les transferts sont intégrés ou plus exactement ne sont pas intégrés l'un aux autres. L'**intégration** des **régimes d'imposition** et de transferts représente un des principes fondamentaux orientant la réforme de la fiscalité des particuliers. De plus, les subventions pour frais de garde devront être également révisées de façon à ce que la présence d'enfants ne constitue plus un obstacle insurmontable à la réinsertion sur le marché du travail, particulièrement chez les familles monoparentales.

4.3.2 La couverture des besoins essentiels de la population

Il importe de se rappeler que l'objectif social est d'obtenir une **redistribution** acceptable **des revenus** et qu'un sous-objectif de première importance est de faire en sorte que personne dans la société ne voit sa santé et sa dignité menacées en raison d'un manque de moyens de subsistance. Pour ce faire, il faut d'abord identifier les besoins essentiels et ensuite déterminer le revenu minimal nécessaire à leur satisfaction.

À cet égard, les seuils de pauvreté ont été jusqu'à présent définis de façon plus ou moins arbitraire et sans référence au niveau de vie réel des travailleurs à faible revenu, donc sans tenir compte de la possibilité d'un choix entre l'autonomie financière et la dépendance de l'État pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Une autre orientation de la réforme est donc de revoir les normes servant à définir les besoins essentiels, afin qu'elles reflètent le niveau des dépenses effectivement encourues pour leur satisfaction par des ménages à faible revenu, dont le revenu provient principalement d'un revenu d'emploi. *L'Enquête sur les dépenses des familles* de Statistique Canada fournit les données nécessaires.

Une fois défini ce minimum vital, il existe deux façons pour la société de l'assurer à tous ses citoyens sans exception. La première et la plus connue est de compléter par des transferts ce qui manque au revenu de tous ceux qui, par leurs propres moyens, n'atteignent pas ce revenu minimum de base. La seconde consiste à éviter qu'une personne ait à payer des impôts ou des taxes sur ce revenu minimal affecté à la satisfaction des besoins essentiels. Dans le premier cas, c'est le régime de transferts qui doit jouer ce rôle. Dans le second, c'est le régime de taxation qu'il faut ajuster en conséquence. On y parviendra en fixant des exemptions personnelles égales aux besoins essentiels qui sont reconnus aux plus démunis; on y parviendra aussi en remboursant les **taxes foncières** et les **taxes à la consommation** payées sur ces besoins essentiels par le biais d'un **crédit de taxes foncières** et d'un **crédit de taxe de vente** approprié.

4.3.3 Une façon plus efficace de lutter contre la pauvreté

L'objectif d'incitation au travail des personnes à faible revenu n'est pas qu'un objectif d'efficacité économique. C'est aussi une façon de lutter contre la pauvreté et d'atteindre l'objectif social d'une plus grande égalité dans la distribution des revenus.

Comme on l'a vu, il devient de plus en plus clair que la stratégie de lutte à la pauvreté doit être modifiée complètement. L'approche actuelle qui consiste à verser de façon automatique des prestations à tous ceux qui se retrouvent au-dessous du seuil de pauvreté défini par l'État devient de moins en moins efficace et de plus en plus coûteuse. Elle crée chez les bénéficiaires de l'aide sociale une relation de dépendance envers l'État qui, à long terme, finit par réduire le niveau de vie auquel la majorité d'entre eux auraient pu accéder. Dans une société où l'éthique du travail demeurait forte et où la contrainte sociale était plus lourde, un tel régime était plus facilement concevable: l'incitation financière à choisir délibérément un statut de dépendance était amplement contrebalancée par des sanctions d'une autre nature.

Compte tenu de l'évolution de la société, cette approche devient de plus en plus intenable. La stratégie de lutte aux inégalités doit maintenant faire davantage appel à des moyens pour aider les plus démunis à améliorer leur sort et à se sortir du ghetto de la pauvreté plutôt qu'à des moyens dont l'effet est d'accentuer leur dépendance à l'endroit de l'État. Ce changement de cap dans la politique de lutte aux inégalités doit comporter une révision en profondeur du régime de transferts appliqué au Québec et des choix qui y ont été effectués.

L'incitation au travail doit non seulement être accrue, mais aussi l'incitation à entreprendre les diverses démarches de relèvement de l'« employabilité » que l'on peut recevoir: études, formation, travaux communautaires, etc. Les divers programmes créés à cet effet doivent amener les plus démunis à se prendre en main et à se définir des **activités de réinsertion** sur le marché du travail qui amélioreront leur capacité de se trouver un emploi. À cet égard, le rôle du gouvernement est essentiellement d'assurer le soutien technique et financier à de telles activités, l'initiative première de l'organisation appartenant aux personnes visées par ces programmes.

Le principe d'autonomie financière des bénéficiaires de tels programmes soulève des questions fort délicates. L'État doit-il assurer de façon inconditionnelle la satisfaction des besoins essentiels comme il le fait présentement pour toutes les **personnes** de 30 à 64 ans de même que pour les chefs de familles considérés **aptes au travail** et ayant des enfants? Doit-on plutôt exiger une démarche minimale de la part du bénéficiaire, une participation à des activités de relèvement de son « employabilité »? Le *Livre blanc* élabore deux approches à cet égard et invite la société québécoise à se prononcer sur cette question. La première approche, plus traditionnelle (l'option I), accorde le même niveau de revenu à ceux qui sont disponibles pour une démarche de réinsertion qu'à ceux qui ne le sont pas. Ce niveau de revenu minimum de base garanti par l'option I correspond à ce qui est versé en vertu du programme actuel d'aide sociale, soit l'équivalent des **besoins essentiels à court** et **à long terme**. Les options II et III visent à accorder également un niveau de revenu permettant la satisfaction des besoins essentiels de court et de long terme, mais exigent, en contrepartie, que les bénéficiaires demeurent actifs en participant à des activités favorisant leur réintégration sur le marché du travail ou en occupant un emploi à temps partiel. Dans ce régime, les options II et III appliqueraient un nouveau système de pénalités qui aurait pour effet de réduire au niveau des besoins essentiels de court terme les prestations des bénéficiaires aptes au travail qui seraient non disponibles pour une démarche de réinsertion sur le marché du travail ou de recherche d'emploi. Quant aux prestations qui seraient versées aux personnes disponibles pour participer à une démarche de réinsertion, elles seraient maintenues au niveau actuel au lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à ce qu'elles représentent le niveau des besoins essentiels à court terme plus leurs besoins en habillement.

On reconnaît cependant que ce virage, s'il doit avoir lieu, ne saurait être entrepris que graduellement et devrait tenir compte des conditions du marché du travail et de la capacité des programmes de réinsertion d'absorber les personnes qui veulent y participer. En effet, des contraintes se manifestent de façon singulière dans le rythme d'application de cette politique de transferts. Quant bien même on chercherait à inciter les assistés sociaux, et d'une façon générale les chômeurs, à accroître leur « employabilité » et à chercher de l'emploi, il faut tenir compte de l'état du marché du travail et du développement des programmes de formation. Cela exige, jusqu'à ce que le marché du travail se soit considérablement amélioré ou que des activités de réinsertion sur le marché du travail soient disponibles en nombre suffisant, que l'on introduise petit à petit les mesures suggérées par le *Livre blanc*, mais sans pénaliser ceux qui, étant déjà inscrits à l'aide sociale, ne peuvent pas décrocher un emploi. En ce sens, les mesures annoncées dans le plan de relance de novembre 1983 pour favoriser la réinsertion au travail des assistés sociaux de moins de 30 ans témoignent déjà de l'importance de cette orientation et pourront servir de laboratoire privilégié pour l'ensemble de la réforme.

4.3.4 La situation familiale

Le régime de taxation est loin d'être parfaitement équitable envers chacune des catégories de contribuables. En particulier, comme l'ont montré les chapitres précédents, le traitement fiscal accordé aux ménages varie énormément selon le type du ménage ou selon le mode de regroupement du ménage. La réforme du régime de taxation ne peut esquiver cette question, d'autant plus que de telles orientations se prennent aussi dans le régime de transferts et qu'il est essentiel de mieux coordonner taxation et transferts.

Dans tout régime d'imposition, ce sont soit les **exemptions personnelles**, soit les crédits d'impôts qui servent à traduire la diversité des situations familiales. Des prestations telles les allocations familiales peuvent compléter le système; elles sont en fait assimilables à des crédits d'impôt, puisqu'elles apportent au contribuable un bénéfice indépendamment de son revenu.

Dans la réforme envisagée, il importe de déterminer quelle formule de prise en compte des besoins essentiels est la plus équitable: les exemptions personnelles, les crédits d'impôts ou les allocations?

Le but des exemptions personnelles est, comme on l'a vu, de soustraire à la taxation la partie du revenu consacrée aux besoins essentiels du contribuable et à ceux de ses dépendants. Le principe de non-taxation des revenus servant à couvrir le coût des besoins essentiels implique que l'on conserve le système actuel des exemptions personnelles plutôt que de se tourner vers un système de crédits d'impôt. Seul le système d'exemptions personnelles permet d'éviter la taxation du revenu correspondant aux besoins essentiels sans qu'il en coûte trop cher à l'État. Par contre, les crédits d'impôt ont l'avantage de favoriser une certaine indépendance financière pour les personnes à charge, lorsque c'est à elles que les chèques sont adressés.

Dans le cas des enfants à charge, une approche basée sur les exemptions implique un changement d'orientation puisque les allocations familiales actuelles sont assimilables à un crédit d'impôt. Il s'agit là d'un choix à faire, et le *Livre blanc* soumet les deux possibilités pour discussion ainsi qu'une façon de conserver les droits acquis au titre des allocations familiales tout en adoptant un système d'exemptions.

Pour ce qui est des exemptions personnelles existantes, leur niveau doit être rajusté pour mieux correspondre aux besoins essentiels des contribuables qu'elles visent. À titre d'exemple, un ménage dont un seul des conjoints travaille bénéficie d'exemptions personnelles totales inférieures à celui dont les deux conjoints travaillent. Il n'y a pas de raison qu'il en soit ainsi, et la réforme du régime d'imposition établira l'équivalence des exemptions d'un couple, qu'il y ait un seul salaire gagné ou deux, qu'il s'agisse d'un couple marié ou de conjoints de fait.

Un second problème concerne les besoins reconnus aux enfants. Que cela se fasse par un système d'exemptions personnelles ou par un système d'allocations familiales, il reste que les besoins essentiels reconnus sont d'un niveau insuffisant. En outre, comme on l'a mentionné antérieurement, la déduction pour frais de garde est trop élevée dans le cas des enfants d'âge scolaire, mais insuffisante dans le cas des enfants d'âge préscolaire, de sorte que cette déduction devra être réaménagée afin de tenir compte des frais de garde réellement encourus. Il en est de même de la subvention pour frais de garde, qui devra être élargie afin de favoriser la réinsertion sur le marché du travail et l'autonomie financière d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale, et en particulier du chef d'une famille monoparentale. Cela explique qu'une bonne partie des bénéfices de la réforme soit affectée aux familles.

4.3.5 La table des taux d'imposition

Les principes que l'on vient d'énoncer vont se traduire par une table des taux d'imposition sensiblement différente de la table actuelle. Dans un premier temps, il faut s'assurer que le régime d'imposition ne commence à s'appliquer que lorsque l'individu ou la famille ne reçoit plus de transferts de l'État pour la couverture de ses besoins essentiels. Il faut donc relever le seuil de revenu à partir duquel le contribuable devient imposable. De cette façon, le revenu gagné par celui qui entre sur le marché du travail ne pourra pas être doublement taxé (hausse des impôts conjuguée à une réduction des transferts).

Le seuil de revenu non imposable sera relevé à l'aide d'une **réduction forfaitaire d'impôts**. Une des conséquences de l'opération est que la nouvelle table des taux d'imposition pourra débuter par des taux plus élevés que ceux de l'ancienne table sans que les contribuables n'y perdent.

Il faut par contre veiller à ce que les taux marginaux d'imposition demeurent dans l'ensemble inférieurs à ce qu'il sont présentement, en vue de respecter l'orientation de base d'une plus grande incitation au travail tout au long de l'échelle des revenus. La table des taux d'imposition sera donc corrigée, afin qu'elle soit moins **progressive** pour des revenus moyens et élevés, et qu'elle atteigne un taux marginal maximum inférieur à ce qu'il est dans le régime actuel. Compte tenu des avantages fiscaux apportés par le R.E.A. au Québec, ramener de 10 à 8 unités de pourcentage l'écart entre le taux marginal maximum au Québec et en Ontario peut s'avérer satisfaisant. Une des options de réforme prévoit la réduction de cet écart à 6 unités de pourcentage.

L'impact de ces changements sur les **taux marginaux implicites de taxation** et sur les **taux moyens de taxation** des différentes catégories de contribuables est illustré au chapitre VI. On résume cependant à la fin du présent chapitre l'impact de la réforme sur les grandes classes de revenus.

Les grandes lignes qu'on vient d'énoncer s'appliquent à l'ensemble de la réforme. Un certain nombre d'autres points s'appliquent à des éléments plus particuliers de la réforme et à des clientèles plus précises.

4.3.6 L'aide aux travailleurs à faible revenu

Dans l'esprit du *Livre blanc*, il est essentiel qu'un assisté social (et dans un autre cadre politique, un chômeur) soit incité à chercher du travail et, ce faisant, à augmenter son **revenu disponible**. De la même façon, le travailleur à bas revenu doit être incité à garder son emploi et à atteindre en tout temps, au besoin par des transferts, un niveau de revenu disponible qui soit satisfaisant.

Un supplément au revenu de travail existe déjà dans le régime actuel, mais il ne s'applique qu'aux

bénéficiaires de 30 à 64 ans ou aux plus jeunes qui ont des enfants. De plus, généralement, les bénéfices de ce programme s'appliquent à des niveaux de revenu où des impôts sont prélevés, réduisant ou annulant ainsi les bénéfices de ce supplément. L'aide aux travailleurs à faible revenu doit donc être rendue plus efficace. D'abord, comme on l'a mentionné, aucun impôt ne doit être prélevé tant que ce ménage reçoit des transferts. Ensuite, l'aide du gouvernement ne doit pas lui être totalement retirée tant qu'il n'a pas atteint un niveau de revenu suffisant. Cette aide, qui constitue un supplément à son revenu de travail, doit donc s'ajouter à l'incitation directe faite à l'assisté social afin qu'il cherche du travail en lui permettant de profiter substantiellement des gains qu'il retirera d'un retour au travail. La formule élaborée dans le *Livre blanc* recherche ces objectifs en étendant aux travailleurs de moins de 30 ans le supplément de revenu de travail et en laissant aux travailleurs à faible revenu, dans la mesure du possible, une plus grande partie des revenus de travail qu'ils touchent. À cet égard, des sommes très importantes (entre 260 et 380 millions selon l'option retenue) vont être affectées au soutien du revenu de travail.

4.3.7 L'aide au relèvement de l'« employabilité »

Cette mesure s'adresse à tous ceux qui dépendent de l'appui financier de l'État pour la satisfaction de leurs besoins essentiels et qui, malgré l'incitation accrue au travail, n'auront pu trouver un emploi. Présentement, plusieurs programmes québécois de création d'emplois accordent la priorité aux bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, la politique de création d'emplois pour les assistés sociaux est un accessoire de la politique générale de création d'emplois et elle ne touche qu'une faible partie des assistés sociaux. Le gouvernement, dans le cadre du plan de relance, a changé cette optique et a centré l'action sur le relèvement de l'« employabilité » des bénéficiaires. Déjà trois programmes (travaux communautaires, retour à l'école, stages en entreprise) ont été mis sur pied à l'intention des assistés sociaux de moins de 30 ans. Un budget totalisant 115 millions en 1984-1985 et 133 millions en 1985-1986 est prévu, et l'on compte atteindre 50 000 d'entre eux.

Le principe à la base de ces programmes est que les prestations sont augmentées pour tous ceux qui s'engagent dans de tels programmes. Il s'agit donc, au fur et à mesure que se développeront les moyens administratifs pour encadrer ces activités, de les étendre à l'ensemble des assistés sociaux. Dans ce processus de réinsertion sur le marché du travail, la priorité est accordée aux personnes de moins de 30 ans, parce que le programme d'aide sociale ne couvre pas actuellement leurs besoins essentiels.

Dans le *Livre blanc*, la mise en place de ces programmes implique que l'on établisse, chez les 30 à 64 ans comme chez les moins de 30 ans, une distinction entre les personnes aptes et les **personnes inaptes au travail**, ces mesures de relèvement de l'« employabilité » s'appliquant plus précisément à celles qui sont aptes au travail. De fait, on propose que l'actuel programme d'aide sociale continue de s'appliquer aux personnes inaptes au travail. En revanche, c'est un programme complètement nouveau de garantie de revenu qui sera offert et s'appliquera aux personnes aptes au travail; les personnes considérées inaptes au travail pourront aussi y adhérer. Dans ce dernier programme, il sera beaucoup plus facile de mettre sur pied les mécanismes les plus efficaces pour favoriser le retour au travail des bénéficiaires.

4.3.8 L'importance des taxes à la consommation

La problématique développée au chapitre II a permis de constater que le Québec, comparativement à l'Ontario, taxe relativement plus la production que la consommation. Cette situation engendre une désincitation accrue à travailler et à produire au Québec. À cet égard, l'option III préconise une utilisation plus intensive de la taxe de vente comme façon de réduire l'impôt sur le revenu et de favoriser ainsi les activités de production créatrices d'emplois.

Ainsi, en élargissant l'assiette de la taxe de vente à l'ensemble des biens de consommation, à l'exception de l'alimentation, des médicaments prescrits et des services professionnels, l'option III permet de récupérer une somme d'environ 900 millions qui pourrait être affectée à des réductions plus importantes d'impôts. On pourrait ainsi améliorer de beaucoup l'efficacité de l'économie par une incitation accrue au travail, sans compromettre la marge de manoeuvre budgétaire du gouvernement.

Le problème d'une telle approche réside dans le caractère **régressif** des taxes à la consommation. Ainsi, il faut éviter qu'un tel réaménagement de la taxation ne se fasse au détriment de ceux qui affectent une très large part de leurs revenus à la consommation, c'est-à-dire au détriment des personnes à faible revenu. Aussi, dans le cadre de la

réforme, on propose d'instaurer un crédit de taxe de vente qui rembourserait aux personnes à faible revenu la taxe de vente qui a été payée lors de l'achat de biens servant à la satisfaction de leurs besoins essentiels. De la même façon, un crédit de taxes foncières serait créé. Ces crédits de taxes seraient évidemment plus élevés dans l'option III.

4.3.9 Les personnes âgées

Le *Livre blanc* ne réduit pas le fardeau fiscal des personnes âgées. En fait, il l'augmente même dans le cas de celles qui continuent de travailler au-delà de 65 ans. La situation déjà décrite au chapitre II ne permet pas de justifier une orientation différente. L'amélioration de la condition des personnes âgées les plus démunies doit se faire à partir d'une problématique différente qui sera abordée dans un autre cadre que celui du *Livre blanc*.

4.3.10 Les familles monoparentales

Du côté du traitement accordé aux familles monoparentales, la réforme propose une solution de rechange. La première voie de cette alternative s'apparente à la situation actuelle et se fonde sur le même principe d'égalité des besoins essentiels entre une famille monoparentale comprenant un enfant et un couple sans enfant. La seconde se distingue radicalement de la précédente en acceptant le principe d'une exemption et de prestations pour enfant plus faibles[1] mais d'allocations plus copieuses pour la garde des enfants afin de poursuivre des études, d'accepter un stage en entreprise ou d'occuper un emploi.

La seconde voie est évidemment beaucoup plus incitative et dynamique. Elle encourage moins la famille monoparentale à la dépendance. Elle a aussi le mérite d'être plus **neutre** et de traiter uniformément les familles biparentales et monoparentales. Malgré ces mérites, la réforme n'exclut pas l'approche plus traditionnelle; un débat et un choix de société sur la question s'imposent.

4.3.11 La nécessité de plusieurs options

Les options de réforme retenues seront définies en détail au chapitre V, mais il importe d'indiquer dès maintenant la différence fondamentale entre l'esprit de l'option I et celui de l'option II, ainsi que les changements majeurs qu'appelle l'option III.

Des trois options envisagées, une, soit l'option I, est de conception plus traditionnelle et vise davantage la protection du revenu que l'incitation au travail. Cette option qui couvre de façon automatique l'ensemble des besoins essentiels, qu'ils soient de court ou de long terme, représente pratiquement le *statu quo* en matière de transferts puisque le niveau des prestations est à peu près celui du régime actuel. Contrairement aux autres options, aucune participation des bénéficiaires à des activités de réinsertion sur le marché du travail n'est exigée.

Compte tenu de la contrainte de coûts de 600 millions que s'est imposée le gouvernement, le maintien d'un niveau élevé de prestations oblige, par ailleurs, à réduire plus rapidement les bénéfices du programme de garantie de revenu dès qu'un revenu de travail sera gagné. Ainsi, dans l'option I, on devra réduire le montant accordé en transferts au travailleur qui réintègre le marché du travail à raison de 67 cents par dollar gagné.

L'option II et l'option III favorisent une plus grande incitation au travail en permettant au travailleur de conserver une plus grande partie des gains supplémentaires qu'il réalise en réintégrant le marché du travail. Ces options accordent à ceux qui ne sont pas disponibles ni au travail ni à une démarche de réinsertion sur le marché du travail, via un réaménagement du système actuel de pénalités, un niveau de prestations correspondant aux dépenses des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels de court terme. Cela permet d'obtenir dans les options II et III un **taux marginal de réduction des transferts** de 50% lorsque le revenu augmente.

Les options I et II ne permettent pas de réaliser toutes les orientations de la réforme. Le montant de marge de manoeuvre engagé ne permet en effet de réduire le taux marginal maximum d'imposition que de 60% à 58%. De plus, même dans l'option II, l'objectif d'incitation accrue au travail n'est pas atteint autant qu'il serait souhaitable puisque les taux marginaux des contribuables à revenu moyen ne sont pas réduits, même si leur fardeau fiscal est moindre après la réduction forfaitaire d'impôts.

Afin d'aller plus loin dans la réalisation des orientations à poursuivre, le *Livre blanc* propose l'option III, qui comporte une source de financement « interne ». Cette option puise dans l'assiette de la taxe

1. Au lieu d'octroyer au premier enfant des besoins essentiels égaux à ceux d'un adulte, on lui octroie plutôt des besoins essentiels égaux à 150% de ceux du premier enfant dans une famille biparentale.

de vente une marge de manoeuvre supplémentaire de 900 millions, par l'abolition de la majorité des exemptions qu'elle comporte, à l'exception notamment des produits alimentaires et des médicaments prescrits. Elle implique en outre un virage majeur des politiques gouvernementales poursuivies jusqu'à maintenant en matière de taxe de vente.

Cette nouvelle marge de manoeuvre de 900 millions peut être utilisée pour accroître l'incitation au travail et pour réduire encore plus les impôts. Cela peut être fait en réduisant davantage les taux marginaux pour tous les contribuables.

L'option III est celle qui permet d'aller le plus loin dans les diverses orientations de la réforme à faire. Toutefois, elle pourrait s'avérer douloureuse pour les personnes à faible revenu en raison du caractère régressif de ces taxes. Cependant, ce dernier problème serait corrigé par l'introduction d'un crédit de taxe de vente qui aurait pour objet de leur rembourser toute la taxe de vente qui a été payée lors de l'achat de biens servant à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Les trois options mises de l'avant comportent chacune leurs avantages et leurs inconvénients et ne permettent pas toutes d'aller aussi loin l'une que l'autre dans la poursuite des orientations de la réforme. Compte tenu de l'importance stratégique de cette réforme pour la société québécoise, il est important de mener un débat public autour de ces options avant d'effectuer un choix. Pour mieux préciser la nature de ces enjeux, les chapitres V et suivants décrivent en détail les éléments de la réforme proposée ainsi que les choix fondamentaux qu'elle implique et présentent l'impact de la réforme sur l'atteinte des objectifs poursuivis.

4.4 D'où vient et où va l'argent?

La réalisation de la réforme exige des modifications en profondeur tant dans le régime de taxation que dans le régime de transferts. Des programmes existants sont supprimés tandis que d'autres sont mis sur pied. À titre d'exemple, le supplément au revenu de travail est complètement intégré dans le nouveau régime de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail.

Les sommes en jeu sont également très importantes. Ainsi, les modifications aux taux marginaux d'imposition ainsi que la nouvelle réduction d'impôts forfaitaire coûteront de 500 millions à 1 250 millions selon l'option retenue; de même, le financement des activités de réinsertion pourra coûter jusqu'à 500 millions, si l'on inclut les sommes déjà engagées dans le cadre du programme de relance pour de telles activités.

Pour ce qui est des impôts et des taxes, le coût total pour le gouvernement des modifications apportées varie de 350 millions à 450 millions selon l'option retenue. Une fois le régime mis en place, on pourra augmenter, d'année en année, selon la marge de manoeuvre disponible, le montant des réductions d'impôts. Sans doute, l'**indexation** des exemptions personnelles doit être maintenue, mais rien n'empêche que l'on puisse abaisser également l'impôt sur le revenu. Au moins, un cadre cohérent aura été établi.

Quant aux transferts sociaux, l'augmentation de leurs coûts peut surprendre puisqu'elle est semblable au coût, pour le gouvernement, de réduire les impôts. En effet, cette augmentation, telle qu'elle apparaît au *Livre blanc*, se situe entre 300 et 500 millions. Le coût pour le gouvernement du Québec dans le cadre de la réforme est cependant inférieur à ces montants. Deux raisons expliquent ce fait.

D'une part, une partie des montants nécessaires est déjà incorporée au budget 1984-1985 et dans la prévision des équilibres financiers pour les années subséquentes. En 1985-1986, en effet, un montant de 133 millions est prévu pour assumer le coût des trois programmes de retour au travail des assistés sociaux de moins de 30 ans; l'augmentation réelle des transferts à prévoir est donc inférieure de 133 millions à ce qui est calculé sur la base de l'année 1983. Par ailleurs, une grande partie des montants

nécessaires devrait normalement être partagée à 50% par le gouvernement fédéral. Dans ces conditions, c'est une marge de manoeuvre de 100 millions à 200 millions qui serait plutôt requise pour financer l'augmentation des **transferts aux particuliers** dans le cadre de cette réforme.

Le tableau IV.1 montre où va et d'où vient l'argent dans le cadre des programmes introduits, abolis ou modifiés. On notera que les orientations les plus coûteuses ont trait à l'incitation au travail et à la réduction du fardeau fiscal. D'une part, l'augmentation des déductions fiscales pour les frais reliés à l'emploi (déduction générale pour dépenses reliées à un emploi et déduction pour frais de garde) représente 230 millions. Dans les programmes de transfert, le supplément accordé pour les activités de réinsertion représente entre 300 et 500 millions, tandis que le supplément de revenu versé aux travailleurs à faible revenu représente un montant additionnel variant entre 250 et 400 millions. La baisse des impôts, quant à elle, coûte de 350 à 1 350 millions selon l'option retenue.

Le tableau IV.2 identifie clairement les véritables bénéficiaires de la réforme. Les premiers et plus importants bénéficiaires de la réforme sont les couples avec enfants, puisqu'environ 40% des sommes injectées sont affectées à ce groupe de contribuables. La prise en compte plus adéquate des besoins essentiels des enfants à charge de même que la bonification de la déduction pour frais de garde expliquent ce résultat. La majorité des bénéficiaires sont des couples avec enfants dont le revenu de ménage est inférieur à 30 000 $: une somme d'environ 125 millions va aux bénéficiaires de l'aide sociale, une somme égale à ceux qui gagnent entre 15 000 $ et 30 000 $, une somme de 325 millions est versée à ceux qui gagnent moins de 15 000 $ et une somme de 160 millions va à ceux qui gagnent plus de 30 000 $.

Le second groupe de bénéficiaires est constitué des célibataires gagnant moins de 15 000 $. Dans ce groupe, on rencontre beaucoup de personnes de moins de 30 ans travaillant de façon irrégulière. Le nouveau régime de transferts leur accorde un avantage extrêmement intéressant.

Enfin, le troisième groupe en importance est celui des familles monoparentales et des couples avec enfants bénéficiant de l'aide sociale. Les subventions accrues pour les frais de garde s'avèrent pour ces familles une source de revenu substantielle.

Parmi les autres groupes, les sommes injectées sont moins importantes. Cela peut être attribuable à la plus faible importance numérique du groupe ou encore au fait que le groupe était déjà avantagé dans le système fiscal actuel.

Tableau IV.1

Impact financier de la réforme
Sources et utilisation des fonds
(en millions de dollars pour 1983)

	Option I	Option II	Option III
Sources de fonds			
• Marge de manoeuvre du gouvernement du Québec	616	603	605
• Transferts fédéraux	259	167	189
Total	**875**	**770**	**794**
Utilisation des fonds			
Modifications à l'impôt sur le revenu			
• Modifications aux exemptions personnelles[1]	−326	−326	−261
• Modifications à la prise en compte des besoins essentiels des enfants	99	99	153
• Augmentation des déductions pour emploi (dont frais de garde)	230	230	220
• Modifications à la table d'imposition (incluant la réduction d'impôts forfaitaire)	493	567	1 256
• Nouveau régime de crédits pour taxes foncières et taxe de vente	−35	−35	87
• Divers	−91	−85	−82
Total partiel[2]	370	450	1 373
Modifications à la taxe de vente	0	0	−936
Modifications aux programmes de transfert			
• Bénéficiaires ne travaillant pas			
— Modification aux prestations régulières et de non disponibles	−108	−333	−295
— Rémunération pour activités de réinsertion	306	478	478
• Travailleurs à faible revenu	392	260	260
• Divers[3]	−85	−85	−85
Total partiel[2]	505	320	357
Total[4]	**875**	**770**	**794**

1. Incluant la déduction générale de 100 $.
2. Le total de l'impact des modifications à l'impôt sur le revenu peut différer des tableaux du chapitre VII parce que les allocations familiales et de disponibilité versées à des ménages bénéficiaires des transferts ont été comptabilisées dans ce tableau dans l'impact sur les transferts plutôt que dans l'impact sur l'impôt.
3. Incluant le montant des allocations familiales et de disponibilité versées à des ménages bénéficiaires des transferts, qui a été comptabilisé dans ce tableau dans l'impact sur les transferts plutôt que dans l'impact sur l'impôt.
4. Le montant total représente le coût total brut de la réforme pour le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Ce montant représente également le gain de l'ensemble des contribuables en matière de diminution de leurs contributions nettes au financement des dépenses publiques.

Tableau IV.2

Impact des options proposées sur les différentes catégories de ménages
(en millions de dollars)

Ménages	Célibataires	Mono-parentales	Couples sans enfant	Couples avec enfants	Personnes âgées	Total
Ménages bénéficiaires du programme actuel d'aide sociale						
• Option I	(12)	78	21	69	—	156
• Option II	(36)	60	15	66	—	105
• Option III	(41)	60	14	73	—	106
Nombre de ménages concernés	247 800	78 700	22 900	45 700	—	395 100
Ménages ayant un revenu de moins de 15 000 $						
• Option I	338	8	29	50	7	432
• Option II	270	5	27	33	9	344
• Option III	245	10	15	42	1	313
Nombre de ménages concernés	655 900	55 000	63 200	87 100	221 800	1 083 000
Ménages ayant un revenu entre 15 000 $ et 30 000 $						
• Option I	(3)	(6)	36	91	5	123
• Option II	5	(5)	48	112	9	169
• Option III	18	(7)	33	87	—	131
Nombre de ménages concernés	326 200	38 000	158 400	306 000	68 400	897 000
Ménages ayant un revenu entre 30 000 $ et 50 000 $						
• Option I	1	(2)	18	70	1	88
• Option II	(2)	(2)	20	73	1	90
• Option III	17	(1)	29	69	1	115
Nombre de ménages concernés	68 000	9 500	128 300	275 700	16 200	497 700
Ménages ayant un revenu de plus de 50 000 $						
• Option I	6	1	19	51	3	80
• Option II	5	1	15	42	2	65
• Option III	14	2	45	60	9	130
Nombre de ménages concernés	11 500	1 900	44 300	99 300	11 500	168 500
Sur l'ensemble des ménages						
• Option I	330	79	123	330	15	875
• Option II	241	59	125	327	21	770
• Option III	252	63	138	331	11	794
Nombre de ménages concernés	1 309 400	183 100	417 000	813 800	317 900	3 041 300

Note: À cause des arrondissements, il est possible que les totaux ne correspondent pas à la somme de leurs éléments.

4.5 Conclusion

La réforme est ambitieuse, et les problèmes à résoudre sont d'envergure. L'avenir économique du Québec, de même que le type de société dans laquelle nous vivrons, dépend essentiellement de notre capacité et de notre volonté à résoudre ces problèmes. C'est pourquoi il aurait été prétentieux sinon inutile dans ce *Livre blanc* de ne proposer qu'une solution unique à la problématique esquissée. Il importe donc de présenter un éventail de solutions correspondant à un certain nombre d'objectifs et de choix de société à l'égard desquels la population du Québec devra se prononcer. Le gouvernement indiquera cependant à la fin du présent document quelles sont ses préférences en tenant compte de ce qu'il croit que la société est prête à assumer comme changement.

Une telle discussion doit porter sur le genre de fiscalité qui s'appliquera lorsque la réforme sera à maturité, et c'est dans cette optique que sont présentées les options préconisées de même que leurs résultats. Il est bien évident cependant qu'une réforme de cette envergure ne saurait s'appliquer du jour au lendemain. En premier lieu, ce n'est que graduellement que l'on peut dégager la marge de manoeuvre requise, c'est-à-dire à mesure que la croissance de l'économie apportera les ressources nécessaires à la réalisation de la réforme sans augmentation du fardeau fiscal[2]. Par ailleurs, il faut bien comprendre que l'objectif de retour au travail des assistés sociaux représente non seulement un défi de taille pour l'administration des programmes de transfert, mais aussi un objectif dont l'atteinte est conditionnée par la conjoncture économique et l'état du marché du travail. Une approche graduelle s'impose donc en ce domaine. D'ailleurs, il faut souligner que le processus de réforme des transferts est déjà amorcé avec l'introduction des trois programmes destinés à augmenter l'« employabilité » des jeunes assistés sociaux. Ces programmes constituent des expériences pilotes dont les résultats pourront indiquer au gouvernement la marche à suivre dans le processus de mise en place de la réforme des transferts pour l'ensemble des bénéficiaires.

Il faut donc s'attendre à ce que les prochains gestes à poser dans la mise en place de la réforme de la fiscalité concernent le régime de taxation. La réforme des transferts et son intégration au régime de taxation seraient poursuivies dans la foulée de la mise en place des programmes de relèvement de l'« employabilité » et selon l'évolution des conditions d'emploi sur le marché du travail.

2. Plus exactement, c'est la partie de la croissance de l'économie qui est égale à la croissance économique enregistrée dans les cinq provinces servant à calculer le niveau de base de **péréquation** qui peut apporter au gouvernement un tel dividende.

La réforme proposée

Chapitre V

La réforme proposée

5.1 Le cadre principal de la réforme proposée 218

5.1.1 **Les éléments de base de la réforme 218**
5.1.1.1 Le régime de transferts **218**
5.1.1.2 Le régime de taxation **219**
5.1.2 **Le régime de transferts pour les personnes aptes au travail 220**
5.1.2.1 La prestation régulière **220**
5.1.2.2 La prestation de non disponible **222**
5.1.2.3 Les prestations pour les personnes de moins de 30 ans sans enfant **222**
5.1.2.4 Les prestations des bénéficiaires temporairement inaptes au travail **222**
5.1.2.5 Les taux marginaux de réduction des transferts **223**
5.1.2.6 Les activités de réinsertion **224**
5.1.2.7 Les frais reliés au travail, aux études ou à une activité de réinsertion **225**
— L'aide supplémentaire à la garde des enfants **225**
— Les autres frais réliés au travail **226**
5.1.3 **Le régime de taxation 226**
5.1.3.1 Les revenus assujettis **227**
5.1.3.2 Les exemptions personnelles **227**
5.1.3.3 Les frais d'entrée sur le marché du travail **230**
— La déduction générale pour frais reliés à un emploi **230**
— La déduction pour frais de garde d'enfants **230**
— Les autres frais **231**
5.1.3.4 L'impôt sur le revenu **231**
— La table des taux d'imposition **231**
— La réduction forfaitaire d'impôts **232**
5.1.3.5 Les taxes à la consommation **233**
— Le crédit de taxe de vente **233**
— L'assiette de la taxe de vente **233**
5.1.3.6 Les taxes foncières **233**
5.1.4 **Description-synthèse de la réforme 234**

5.2 Les aspects particuliers de la réforme 236

5.2.1 **Les jeunes de 18 à 20 ans 236**
5.2.2 **Les personnes âgées de 65 ans ou plus 237**
5.2.3 **Les programmes d'aide au logement 237**
5.2.4 **L'intégration de la taxation et des transferts 238**
5.2.4.1 L'harmonisation des définitions **239**
5.2.4.2 La compatibilité des seuils d'imposition nulle et de transferts nuls **240**
5.2.4.3 La méthode d'indexation **241**
5.2.4.4 Les prestations versées par d'autres programmes **241**
5.2.4.5 L'intégration administrative **242**

5.3 Les options de réforme 242

5.3.1 **Éléments communs à toutes les options 243**
5.3.1.1 Concernant le régime d'imposition **243**
5.3.1.2 Concernant le régime de transferts **243**
5.3.1.3 Concernant les mesures d'intégration des régimes de taxation et de transferts **244**
5.3.2 **Éléments distinctifs ou particuliers à chaque option 245**
5.3.2.1 L'option I **246**
5.3.2.2 L'option II **247**
5.3.2.3 L'option III **247**

Chapitre V
La réforme proposée

Les chapitres II et III ont décrit et analysé les problèmes que suscite la fiscalité des particuliers au Québec. Les sections 2.4 et 3.7 ont présenté un résumé à la fois de cette analyse et des principales conclusions qui en ont découlé. Le chapitre IV, pour sa part, faisait état des grands thèmes et des grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers.

Le chapitre V, quant à lui, définit le cadre principal de la réforme dans lequel on voit se dessiner, tout au long de l'échelle des revenus, les options envisagées. Ensuite, les aspects particuliers des options de réforme seront abordés. Une dernière section définit et résume les modalités de ces options. Leurs effets seront illustrés au chapitre VI. Enfin, les choix fondamentaux que cette réforme engendre seront discutés au chapitre VII.

5.1 Le cadre principal de la réforme proposée

Les ménages québécois sont dispersés tout au long de l'échelle des revenus. Certains n'ont aucun revenu de source autonome, et leurs besoins essentiels sont alors complètement financés par l'État. D'autres, par contre, financent non seulement leurs besoins essentiels, mais ils versent aussi une partie importante de leurs revenus pour le financement des dépenses publiques. Entre ces deux points extrêmes, se trouve une zone intermédiaire où les revenus sont trop faibles pour contribuer au financement de l'État, mais assez élevés pour que les personnes puissent financer une partie plus ou moins grande de leurs besoins essentiels. La présentation du cadre principal des trois options de réforme renvoie à ces différentes zones de ce qu'il est convenu d'appeler la courbe fiscale, en partant d'un niveau où le revenu de travail est nul, jusqu'à celui où les revenus sont les plus élevés. Cependant, avant de présenter les modalités précises des différentes options envisagées, il y a lieu de définir les éléments de base de la réforme proposée.

5.1.1 Les éléments de base de la réforme

C'est la nécessité d'intégrer le régime de taxation et les programmes de transfert qui amène les plus grandes modifications. Ainsi, le niveau reconnu des besoins essentiels devra être révisé autant dans le régime de transferts que dans le régime de taxation, de même que tous les éléments qui déterminent les **seuils de transferts nuls*** et les **seuils d'imposition nulle**.

La mise en oeuvre d'une approche nouvelle concernant la distribution des revenus fait également apparaître, du côté des transferts, la nécessité de la fusion de certains programmes. Aussi, on propose la création d'un programme appelé « programme de garantie de revenu », qui comprend un ensemble d'éléments nouveaux en ce qui concerne aussi bien la définition des besoins essentiels que les incitations financières favorisant la réinsertion sur le marché du travail des bénéficiaires.

Une autre modification importante concerne la table des taux d'imposition, qui devrait être ajustée en fonction des objectifs de taxation concurrentielle, d'incitation accrue au travail et de répartition acceptable des revenus, ainsi que de la nécessité de prélever des revenus suffisants.

Enfin, dans la poursuite de l'objectif d'équité, plusieurs modifications s'imposent, particulièrement à l'égard du régime applicable aux besoins essentiels et aux frais de garde d'enfants.

5.1.1.1 Le régime de transferts

L'analyse du régime de transferts pour les individus et les ménages à faible revenu a montré que les programmes de transfert visent trois groupes bien distincts: les étudiants, les personnes de 18 à 64 ans qui ne sont pas aux études et les personnes de 65 ans ou plus. Pour chacun de ces groupes, l'aide des gouvernements provient d'abord d'un programme principal et ensuite de programmes complémentaires. Pour les étudiants, le programme d'aide principal est le régime de prêts et bourses; pour les personnes de 18 à 64 ans, le programme principal est l'aide sociale; pour les personnes de 65 ans ou plus, le programme principal est le régime fédéral de la Sécurité de la vieillesse qui comprend la pension de la Sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint.

Les orientations de la réforme nous amènent à préconiser la modification de cette armature de base et la mise en place d'un régime pour les personnes à plus faible revenu aptes au travail qui soit distinct de celui visant les personnes inaptes au travail. Ainsi, le groupe des personnes de 18 à 64 ans qui ne sont pas aux études serait scindé. Le programme actuel d'aide sociale continuerait de s'appliquer aux personnes inaptes au travail. Par contre, pour ceux qui sont aptes au travail, le nouveau programme de garantie de revenu deviendrait le principal programme d'aide destiné à cette clientèle.

La base du nouveau régime de transferts pour les personnes à faible revenu serait donc composée de quatre programmes principaux: le régime de prêts et bourses, le programme d'aide sociale, le programme de garantie de revenu et le régime de la Sécurité de la vieillesse.

Actuellement, les programmes complémentaires sont composés, en premier lieu, de programmes qui visent la couverture d'une partie des besoins essentiels, tels les allocations familiales, l'allocation de disponibilité, le remboursement d'impôts fonciers et la couverture de besoins spéciaux. En second lieu, ils sont composés de programmes ayant pour but de stimuler la participation au

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

marché du travail, comme l'aide financière à la garde d'enfants et le supplément au revenu de travail. L'ensemble de ces programmes complémentaires serait intégré au nouveau programme de garantie de revenu, et cela pour deux raisons. D'abord, il n'y a pas d'intérêt à ce que les besoins essentiels soient comblés par plusieurs programmes. Ensuite la fonction d'incitation au travail ne doit pas être cloisonnée si l'on veut que le programme de garantie de revenu vise efficacement la réinsertion sur le marché du travail.

En résumé, la structure du nouveau régime de transferts pour les personnes à faible revenu se distinguerait du régime actuel, d'une part, par la création d'un nouveau programme principal, le programme de garantie de revenu et, d'autre part, par l'intégration à ce programme de toutes les fonctions actuelles de soutien de revenu et d'incitation au travail pour les personnes aptes au travail de 18 à 64 ans qui ne sont pas aux études. Par ailleurs, le programme de garantie de revenu tiendrait compte, dans ses modalités d'application, des montants versés par les programmes fédéraux de soutien du revenu et d'assurance-chômage, de façon à ce que les besoins essentiels ne soient pas surcompensés au Québec.

Dans le nouveau régime de transferts, des programmes viennent compléter les quatre programmes principaux et visent tous à combler un certain nombre de besoins spéciaux. On en compte actuellement quatre pour les moins de 65 ans, soit:

— le supplément d'aide sociale pour besoins spéciaux (médicaments, prothèses, etc.);

— l'aide juridique;

— le programme d'habitation à loyer modique (H.L.M.);

— le supplément au loyer pour handicapés et l'aide aux victimes de la MIUF.

La liste actuelle des programmes complémentaires est certainement plus longue, mais les programmes d'allocations familiales, d'allocation de disponibilité et de remboursement d'impôts fonciers seront traités en même temps que la fiscalité, tandis que les programmes d'aide à la garde des enfants et de supplément au revenu de travail seraient intégrés au nouveau programme de garantie de revenu.

Il importe donc d'harmoniser les critères d'admissibilité et les définitions des besoins essentiels de chacun de ces programmes avec ceux des autres éléments des régimes de taxation et de transferts. Les mêmes concepts de personnes à charge, de revenu et d'actif pris en compte devraient s'y retrouver. D'autre part, en définissant les besoins essentiels de façon identique, on éviterait que certains ne soient doublement couverts.

Quant aux besoins spéciaux du programme actuel d'aide sociale, ils seraient conservés dans le programme de garantie de revenu. Cependant, comme le seuil de transferts nuls est haussé dans les différentes options de réforme par rapport au seuil actuel et qu'ainsi le nombre de bénéficiaires s'en trouve augmenté, des modifications seraient introduites de façon à ce que le coût projeté des besoins spéciaux dans le programme de garantie de revenu soit maintenu au niveau actuel. Ces modifications dont le coût serait nul pour le gouvernement pourraient, entre autres, comporter une restriction dans la définition des besoins spéciaux les ramenant à ce qui est absolument nécessaire pour le maintien de la santé du bénéficiaire.

5.1.1.2 Le régime de taxation

L'intégration du régime d'imposition des particuliers et du nouveau programme de garantie de revenu va nécessiter une définition commune des besoins essentiels reconnus aux personnes aptes au travail âgées de 18 à 64 ans qui ne sont pas aux études. De plus, tous les besoins essentiels de ces personnes seront pris en considération soit par le régime d'imposition, soit par le programme de garantie de revenu. Ainsi, tant que l'individu ou le ménage percevra des revenus insuffisants pour couvrir ses besoins essentiels, il recevra des paiements de garantie de revenu et ne paiera aucun impôt. En contrepartie, lorsque ce contribuable aura des revenus suffisants pour financer lui-même tous ses besoins essentiels reconnus ainsi que ceux des personnes à sa charge, il commencera à payer des impôts sur l'excédent de ce seuil de revenu et il ne recevra plus de transferts du gouvernement. Ensuite, sa contribution au financement des dépenses publiques augmentera au fur et à mesure que s'accroîtra son revenu.

Enfin, l'instauration d'un crédit de taxe de vente ferait en sorte que les particuliers à faible revenu ne supporteraient plus la partie de cette taxe s'appliquant sur les besoins essentiels reconnus. Quant au nouveau programme de remboursement des taxes foncières, il tiendra compte des revenus que les particuliers doivent consacrer au paiement de telles taxes, eu égard à leur revenu.

5.1.2 Le régime de transferts pour les personnes aptes au travail

Pour les personnes aptes au travail âgées de 18 à 64 ans mais n'ayant aucun revenu de travail, c'est le nouveau programme de garantie de revenu qui assurerait la satisfaction de leurs besoins essentiels et qui leur procurerait un niveau de vie minimum correspondant aux objectifs de la société. Ce nouveau programme de soutien du revenu fusionnerait principalement l'actuel programme d'aide sociale et celui du supplément au revenu de travail (SUPRET). Les prestations seraient établies en fonction des besoins essentiels reconnus du bénéficiaire, de ses revenus et de ses actifs.

Ce programme assurerait un revenu minimum aux personnes aptes au travail au moyen, d'une part, de prestations régulières versées aux personnes disponibles pour participer à des activités de réinsertion sur le marché du travail ou prêtes à se chercher un emploi et, d'autre part, de prestations versées aux bénéficiaires non disponibles pour la recherche d'un emploi ou pour participer à des activités de réinsertion. La prestation de non disponible serait identique ou inférieure selon l'option, à la prestation régulière. On estime toutefois que la très grande majorité des bénéficiaires de ce nouveau programme seraient disponibles pour participer à de telles démarches et seraient, de ce fait, admissibles à la prestation régulière.

En plus d'assurer ce revenu minimum pour les personnes aptes au travail, un des objectifs du nouveau programme est de favoriser leur réintégration sur le marché du travail. Deux moyens seraient utilisés à cette fin. Le premier consiste à réduire à un niveau plus acceptable le taux marginal implicite de taxation des travailleurs à faible revenu. Ce taux résulte de la combinaison des taux marginaux d'imposition fédéral et québécois, du taux de réduction des transferts et, s'il y a lieu, de la hausse des frais de garde non assumés par l'État par rapport à la hausse du revenu de travail. L'autre moyen se situerait dans la foulée des programmes de services communautaires, « stage en milieu de travail » et « rattrapage scolaire », dont le gouvernement a annoncé récemment la création en faveur des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans pour une période de deux ans, à titre expérimental. Il viserait à permettre aux bénéficiaires qui ne peuvent réintégrer le marché du travail, parce qu'ils ne réussissent pas à se trouver un emploi, d'augmenter leur niveau de prestations en participant à des activités qui favorisent leur réinsertion sur le marché du travail. Ces activités sont la formation scolaire et professionnelle, la formation en industrie et les activités communautaires.

5.1.2.1 La prestation régulière

La prestation régulière est celle qui s'applique à l'individu ou au ménage ne disposant d'aucune autre source de revenu, mais qui est disponible pour entreprendre une démarche de réinsertion ou de recherche d'emploi. Des prestations supplémentaires peuvent également lui être versées pour certains besoins spéciaux (médicaments, prothèses, etc.). L'objectif étant de garantir à chacun la satisfaction de ses besoins socialement réputés essentiels, la prestation régulière correspond normalement aux dépenses pour la satisfaction des besoins essentiels, sauf qu'on en déduit la partie des besoins déjà couverts par d'autres programmes de transferts. Actuellement, les allocations familiales fédérales et québécoises et le crédit d'impôt fédéral pour enfants sont déduits des besoins à pourvoir par le régime québécois de transferts.

L'évaluation de ce qui constitue les besoins essentiels est donc primordiale. Pour ce faire, on devra éviter l'utilisation de méthodes arbitraires ou subjectives. Dans cette perspective, les dépenses effectivement encourues par les ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels constituent une base d'évaluation qui correspond à la réalité économique. De plus, si l'on veut qu'il existe un minimum d'incitation au travail, le nouveau programme de garantie de revenu devrait être conçu de façon à ce qu'il ne confère pas à ses bénéficiaires un niveau de vie supérieur à celui que peuvent obtenir sur le marché privé les travailleurs à faible revenu.

L'approche proposée pour l'identification et l'évaluation des besoins essentiels, tant dans le programme de garantie de revenu que dans le régime d'imposition, consiste à adopter comme norme de besoins essentiels le niveau des dépenses encourues pour leur satisfaction par les ménages à faible revenu, soit ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983. Les revenus inférieurs à 13 700 $ correspondent à ceux des chefs de ménage ou des conjoints travaillant à temps plein se situant dans le premier **décile de revenu** (le premier dix pour cent). Les dépenses de ces ménages peuvent être déterminées à partir de l'enquête de Statistique Canada sur les dépenses des familles. Il faut cependant déterminer quelles dépenses de ces ménages doivent être considérées comme essentiel-

les. D'abord, on ne doit pas tenir compte de certaines dépenses, soit parce qu'elles sont déjà couvertes par des programmes pour besoins spéciaux, soit parce qu'il s'agit de frais reliés à l'occupation d'un emploi, soit parce qu'il s'agit de dépenses jugées non essentielles (comme les dépenses de restaurant, tabac et alcool, etc.). Parmi les dépenses qui ont été considérées, trois catégories ont été retenues:

1. les dépenses pour les besoins essentiels à court terme, c'est-à-dire les dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel, soit l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels;

2. les dépenses pour les besoins essentiels à plus long terme, c'est-à-dire celles qui n'entraînent pas de déboursés mensuels réguliers, soit l'habillement et les meubles;

3. les dépenses pour des besoins importants mais non essentiels, soit le transport en commun, les loisirs et la lecture.

Au chapitre III, le tableau III.6 présente, selon la taille des ménages, les sommes annuelles moyennes que ces ménages ont affectées à ces trois catégories de besoins. Le niveau des besoins essentiels pour un couple serait basé sur la moyenne des dépenses des ménages à faible revenu constitués de deux personnes. Pour les personnes seules (célibataires, veufs(ves), séparés(es), etc.), il apparaît nécessaire de distinguer selon leur mode d'occupation d'un logement.

Pour ces personnes seules mais partageant un logement autonome avec d'autres adultes, le niveau des besoins essentiels qui leur serait reconnu au chapitre du logement serait égal à 50% du niveau reconnu à un couple. Par contre, afin de protéger les droits acquis des bénéficiaires inscrits à l'aide sociale au moment de la réforme, ces derniers continueraient de recevoir des prestations basées sur le niveau des besoins essentiels reconnus aux personnes vivant seules. Toutefois, lorsque ces mêmes personnes seules ne partagent pas leur logement avec d'autres adultes, un montant supplémentaire viendrait s'ajouter pour couvrir le coût supplémentaire de logement que paient en moyenne les travailleurs à faible revenu vivant seuls; dans ce cas, les prestations seraient fixées à environ 60% de celles d'un couple.

Quant au niveau des ressources financières pour les enfants à charge de moins de 21 ans, la norme serait fixée en fonction des dépenses moyennes supplémentaires de la troisième personne d'un ménage pour le premier enfant d'une famille, et de la quatrième personne d'un ménage, pour le deuxième enfant ou chacun des suivants dans une famille. Le niveau des besoins essentiels reconnus pour le premier enfant serait ainsi plus élevé que pour les suivants.

En outre, dans la détermination des prestations régulières du programme de garantie de revenu, la taxe de vente payée à l'achat de ces besoins essentiels serait spécifiquement remboursée, de telle sorte que tant que le ménage recevrait des prestations du programme de garantie de revenu, il n'aurait effectivement pas à supporter la taxe de vente sur ses besoins essentiels reconnus. Il en serait de même pour les taxes foncières. Les montants payés en taxes foncières seraient ajoutés dans les prestations régulières jusqu'à un niveau égal à la moyenne des taxes foncières payées au Québec par les ménages à faible revenu (premier décile). Le crédit de taxes foncières ne rembourserait aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu que 40% des taxes foncières excédant cette moyenne. Cette disposition vaudrait autant pour les locataires qui paient indirectement des taxes foncières par le biais de leur loyer que pour les propriétaires qui les acquittent directement.

Voilà les principes généraux qui ont été appliqués pour évaluer le niveau des besoins essentiels dans le programme de garantie de revenu. Cependant, un choix doit être effectué pour déterminer si le niveau des prestations régulières doit être établi en fonction des seuls besoins essentiels à court terme plus les besoins en habillement (options II et III), ou encore s'il doit inclure la totalité des besoins essentiels à long terme (option I).

Le niveau des prestations régulières dans les options II et III, soit celles pour les personnes disponibles pour entreprendre une démarche de réinsertion ou pour participer aux activités qui leur sont offertes, serait par contre maintenu au niveau actuel au lendemain de la réforme jusqu'à ce qu'il représente le niveau des dépenses des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels à court terme plus leurs besoins en habillement. Le niveau de prestations atteint au terme de l'implantation de la réforme assurerait un revenu décent à tous les bénéficiaires disponibles pour entreprendre une démarche de réinsertion, même s'ils n'ont pas réussi à trouver dans les faits une activité. Les besoins alors reconnus par le programme de garantie de revenu seraient les mêmes que ceux actuellement reconnus par la Loi

sur l'aide sociale (voir section 3.2.4., page 133). De plus, les bénéficiaires demeureraient motivés à trouver une activité par eux-mêmes, puisque leur situation s'en trouverait alors améliorée.

5.1.2.2 La prestation de non disponible

Un autre choix doit être effectué pour déterminer si le niveau des prestations versées aux personnes aptes au travail mais non disponibles doit être égal à celui des prestations régulières (option I) ou être établi en fonction des seuls besoins essentiels à court terme, soit environ 15% de moins que la prestation régulière (options II et III). Les options II et III appliqueraient donc un régime de pénalités qui aurait pour effet de réduire les prestations des personnes non disponibles. On entend par personnes non disponibles celles qui ne sont pas prêtes à participer à une démarche de réinsertion sur le marché du travail, celles qui ne sont pas intéressées à se chercher un emploi et celles qui refusent ou quittent un emploi qu'elles peuvent combler ou une activité de réinsertion qui leur était offerte. Évidemment, une personne ne pourra pas être déclarée non disponible tant qu'elle n'aura pas été rejointe personnellement par les fonctionnaires responsables de l'administration du programme de garantie de revenu.

Un tel choix dépend du niveau de revenu que la société est prête à garantir à ceux qui ne font pas d'effort pour se trouver un emploi de même que du niveau du gain horaire net qu'elle veut accorder à ceux qui accroissent leur participation au marché du travail.

Les schémas du chapitre VI (schémas VI.1 et suivants) illustrent pour chacune des trois options et pour différents ménages-types ce que représentent les prestations régulières et les prestations de non disponible et les comparent avec celles du régime actuel. Pour les bénéficiaires non disponibles qui sont âgés de 30 ans ou plus ou qui sont âgés de moins de 30 ans mais ayant des enfants, l'option I présente un niveau de prestations généralement égal au niveau des prestations actuelles, tandis que les options II et III présentent un niveau inférieur à celui des prestations actuelles. Dans ces deux dernières options, les besoins à long terme ne seraient assurés qu'aux personnes actives sur le marché du travail, ou dans le cadre des programmes de réinsertion.

5.1.2.3 Les prestations pour les personnes de moins de 30 ans sans enfant

Les prestations actuelles versées aux personnes de moins de 30 ans sans enfant et aptes au travail sont nettement inférieures à celles versées aux personnes de moins de 30 ans inaptes au travail ou ayant des enfants et à celles versées aux personnes de 30 ans ou plus. Les bénéficiaires de moins de 30 ans sans enfant doivent donc assurer eux-mêmes une plus grande partie de leurs besoins essentiels. Afin de leur rendre la tâche plus facile, la réforme propose des améliorations importantes au chapitre des activités de réinsertion sur le marché du travail.

Pour les **personnes** âgées de 21 à 29 ans sans enfant et aptes au travail, qu'elles soient **disponibles** ou **non disponibles**, les trois options proposent un niveau de prestations équivalant au niveau qu'elles reçoivent actuellement. Le gouvernement élargirait cependant le champ des activités rémunératrices qui permettraient à ces bénéficiaires, non seulement d'augmenter leur « employabilité », mais également de retirer un niveau de prestations plus élevé afin de mieux satisfaire leurs besoins essentiels.

Cependant, il faut noter que les personnes de moins de 21 ans peuvent recevoir des prestations d'aide sociale, même lorsque leurs parents ont des ressources financières suffisantes. Actuellement, un jeune issu d'une famille aisée, de l'âge des étudiants du cégep ou de ceux du premier cycle de l'université, reçoit de l'aide du gouvernement s'il ne poursuit pas ses études et s'il est inactif. S'il retourne aux études, il perdra cette aide et il devra alors recourir aux ressources financières de ses parents. Le régime actuel est donc désincitatif à la poursuite des études. C'est pourquoi le régime de transferts pour les personnes âgées de 18 à 20 ans est traité plus loin en relation avec le régime actuel d'aide aux étudiants.

5.1.2.4 Les prestations des bénéficiaires temporairement inaptes au travail

Il arrive que des bénéficiaires de l'aide sociale soient temporairement incapables d'occuper un emploi ou de participer à une activité de réinsertion, soit pour des raisons relevant de leur situation familiale, soit en raison d'une incapacité physique ou mentale jugée temporaire. *Les personnes ayant été jugées inaptes par un comité médical à occuper un emploi dans l'immédiat en raison de leur état physique ou mental seraient alors considérées inap-*

tes temporaires pour des raisons de santé. Dans le système proposé, elles seraient admissibles au programme de garantie de revenu. Toutefois, pour la période où elles sont déclarées inaptes temporaires, leur niveau de prestations serait celui d'un ménage dont une personne participe pendant 20 heures à des activités communautaires. Par exemple, dans l'option II, une personne âgée entre 30 et 64 ans habitant seule un logement autonome recevrait 5 305 $ en transferts divers, soit 3 779 $ en prestations de non disponible et une rémunération supplémentaire nette de 1 500 $ pour sa participation présumée à une activité communautaire. Un montant de 26 $ provenant du crédit de taxes foncières s'ajouterait également si cette personne supporte des taxes foncières équivalentes à la moyenne des personnes ayant le même revenu disponible.

Il faut noter que les couples bénéficiaires du programme de garantie de revenu ne seraient déclarés inaptes temporaires que si les deux adultes sont inaptes temporaires. Si un des adultes est apte au travail, que ce soit l'homme ou la femme, ce ménage n'aurait pas accès aux prestations spéciales qu'on vient de décrire, sauf si le conjoint inapte requiert une présence de façon constante. Cependant, dans certains cas, les critères pour qu'une personne soit déclarée inapte temporaire au travail seraient élargis. C'est le cas, par exemple, des familles monoparentales qui ont un enfant de moins de 2 ans ou qui ont plus de deux enfants de moins de 12 ans ou qui ont un enfant malade ou ayant une incapacité physique ou mentale nécessitant leur présence constante. C'est le cas aussi des alcooliques ou toxicomanes chroniques jugés inaptes au travail.

5.1.2.5 Les taux marginaux de réduction des transferts

La prestation de non disponible assurée par le nouveau programme de garantie de revenu constitue, dans chacune des options, le revenu minimum dont disposeraient les bénéficiaires non disponibles. Les bénéficiaires qui sont disponibles recevront au terme de l'implantation de la réforme, dans le cas des options II et III, des prestations 15% plus élevées que celles des personnes non disponibles. Ces prestations supplémentaires constituent en quelque sorte une rémunération versée aux personnes disponibles pour la recherche d'activités de réinsertion ou d'emplois. Lorsque le bénéficiaire reçoit un revenu de travail, il pourra continuer à toucher des prestations du programme de garantie de revenu si son revenu de travail est faible. Cette prestation est calculée à partir de la prestation de non disponible (la prestation à laquelle il aurait droit s'il refuse ou quitte un emploi qu'il peut combler) réduite au rythme du taux marginal de réduction des transferts appliqué au revenu de travail. En somme, ce nouveau programme de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail laisse une partie plus importante des gains de travail aux bénéficiaires qui entrent sur le marché du travail, que ne le fait le régime de transferts actuel.

Cette partie des gains de travail laissée aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu est déterminée par le taux marginal de réduction des prestations, lequel varie selon les options de réforme. Lorsque les prestations de non disponible sont plus élevées (option I), le gouvernement devra compenser en réduisant plus rapidement ces pres-

Tableau V.1

Taux marginal de réduction des transferts selon les options de réforme
Pour les bénéficiaires du programme de garantie de revenu

	Options de réforme		
	I	II	III
Taux de réduction des prestations appliqué au revenu net des coûts reliés à l'emploi[1]	67%	50%	50%
Seuil de revenu net des coûts reliés à l'emploi[1] des personnes de moins de 30 ans sans enfant sous lequel les prestations ne sont pas réduites:			
• Célibataire partageant un logement autonome	2 831 $	2 102 $	2 102 $
• Célibataire vivant seul	3 852 $	3 470 $	3 470 $
• Couple	5 662 $	4 204 $	4 204 $

1. Ces coûts incluent les contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q. ainsi que la déduction générale de 6% (maximum 750 $) reliée au revenu d'emploi.

tations lorsque le revenu de travail augmente afin de respecter la marge de manoeuvre dont il dispose. Le **gain horaire net** du bénéficiaire résultant de son retour au travail ou de sa participation à des activités de réinsertion deviendra ainsi moins intéressant.

Par contre, lorsque les prestations de non disponible sont réduites au niveau des besoins essentiels de court terme (options II et III), les taux marginaux de réduction des prestations sont plus faibles, et le retour au marché du travail ou la participation à des activités de réinsertion deviennent plus intéressants financièrement. Le tableau V.1 présente ces taux, qui sont de 67% dans l'option I et de 50% dans les options II et III.

Pour les personnes seules et les couples de moins de 30 ans sans enfant qui recevraient des prestations moins élevées que les autres bénéficiaires, leurs prestations de garantie de revenu ne seraient pas réduites tant que leur niveau de revenu disponible n'aurait pas atteint les prestations de non disponible des bénéficiaires de 30 ans ou plus (voir tableau V.1). De cette façon, la sortie du programme de garantie de revenu s'effectuerait au même rythme pour toutes les catégories de bénéficiaires. En d'autres termes, les taux marginaux de réduction des prestations des moins de 30 ans sans enfant sont nuls jusqu'à ce que leur niveau de revenu disponible atteigne celui des 30 ans ou plus dans une même activité; au-dessus de ce seuil, ils s'appliquent de la même façon que pour les 30 ans ou plus. Il y a donc une plus forte incitation au travail pour les personnes de moins de 30 ans. En effet, l'augmentation du revenu disponible des bénéficiaires de moins de 30 ans sans enfant, à la suite de leur entrée sur le marché du travail, continuera ainsi d'être plus élevée que pour les 30 ans ou plus, mais à partir du seuil de revenu net des coûts reliés à l'emploi (contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q. et déduction générale reliée au revenu de travail) indiqué au tableau V.1, leur revenu disponible sera équivalent, ce qui n'est pas le cas dans le régime actuel.

5.1.2.6 Les activités de réinsertion

Les mécanismes actuels des programmes de transfert en vue de favoriser la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail sont déficients à plusieurs égards. D'abord, l'augmentation nette du revenu disponible qu'apporte un travail faiblement rémunéré est souvent dérisoire. Ensuite, ces programmes ne permettent d'offrir des activités préparatoires à l'emploi qu'à un nombre limité de bénéficiaires.

Le programme proposé de garantie de revenu prévoit une rémunération supplémentaire pour les personnes aptes au travail participant à des activités communautaires, de formation scolaire ou professionnelle ou de formation en industrie. La participation gouvernementale à cette rémunération serait fonction du nombre d'heures d'activités et serait calculée à partir de la prestation de non disponible. Toutefois, cette participation serait limitée à un maximum de 20 heures par semaine, sauf lorsqu'un seul des deux conjoints d'une famille avec enfants y participe. Dans ce cas, le maximum atteindrait 30 heures. Les taux de rémunération seraient fixés de façon à ce que la rémunération d'un bénéficiaire qui participe à ces programmes soit inférieure à celle que le secteur privé offre aux plus faibles salariés (tableau V.2). Ces taux appliqués au nombre d'heures subventionnées permettraient à chacun d'atteindre, en participant à une activité de réinsertion, un revenu lui permettant de satisfaire ses besoins essentiels de court et de long terme dans chacune des options. Enfin, pour inciter les jeunes à participer à des programmes de formation, la rémunération supplémentaire serait plus élevée dans leur cas pour cette forme d'activité que pour l'activité communautaire. La formation en industrie, qui prévoit également une contribution de l'entreprise, assure toutefois le plus haut niveau de rémunération, parce qu'elle est la plus susceptible d'accroître l'« employabilité ».

Les niveaux de rémunération brute, pour un type donné d'activité, seraient les mêmes dans toutes les options proposées. Cette rémunération serait cependant traitée de la même façon que le revenu de travail, c'est-à-dire qu'elle serait soumise aux mêmes taux marginaux de réduction des transferts; elle ne serait donc pas taxée pour les moins de 30 ans sans enfant jusqu'à ce que le niveau de revenu disponible de ceux-ci ait atteint celui des autres bénéficiaires. Ainsi, même si la rémunération horaire brute des bénéficiaires de moins de 30 ans apparaît faible, son effet net serait comparable à celui qu'on observe chez les autres bénéficiaires.

Dans l'option II, une famille avec deux enfants de moins de 12 ans, si elle faisait 30 heures par semaine d'activité communautaire, augmenterait son revenu disponible de 2 250 $ par rapport à la situation où elle ne serait pas disponible; si elle participait 40 heures à un programme de formation en industrie, elle augmenterait son revenu disponible de 3 246 $; enfin, si elle travaillait 40 heures au salaire minimum, elle augmenterait son revenu disponible de 4 121 $. Dans la situation actuelle, cette famille n'augmenterait son revenu disponible que de 1 669 $ ou 1 699 $ pour 40

heures de travail au salaire minimum, selon que les enfants aient entre 6 et 11 ans ou moins de 6 ans. Ainsi selon l'option II, cette famille retirerait d'une participation à mi-temps à une activité communautaire ou à une activité de formation un gain net plus élevé que ce qu'elle obtient actuellement d'un travail à plein temps au salaire minimum. On obtiendrait le même résultat avec l'option III. De plus, face à la structure de rémunération des activités de réinsertion proposée dans les options de réforme, combinée avec les taux marginaux de réduction des transferts, les personnes à faible revenu vont toujours être incitées à réintégrer le marché du travail et principalement dans les options II et III. La structure fiscale sous-jacente aux options II et III assure donc à l'activité de réinsertion un intérêt monétaire supérieur à l'intérêt actuel du travail au salaire minimum et fait en sorte qu'il est plus avantageux pour le bénéficiaire d'accepter un emploi, même à faible salaire, que de demeurer dépendant de l'État.

5.1.2.7 Les frais reliés au travail, aux études ou à une activité de réinsertion

Participer au marché du travail, à des activités de réinsertion sur le marché du travail ou être aux études entraîne nécessairement des frais qui peuvent varier suivant la situation des bénéficiaires de programmes de transfert. Les principaux frais reliés à cette participation au marché du travail sont ceux qui concernent la garde d'enfants en bas âge.

— L'aide supplémentaire à la garde des enfants

Afin d'augmenter le gain net de la participation au marché du travail des familles ayant des enfants en bas âge, le nouveau programme de garantie de revenu comprendrait une prestation supplémentaire pour les frais reliés à la garde des enfants. Cette prestation serait accessible à tous les bénéficiaires du programme qui participent au marché du travail, à un programme d'études, à des travaux communautaires ou à la formation en industrie et serait

Tableau V.2

Rémunération annuelle supplémentaire d'une participation aux activités de réinsertion
(en dollars pour 20 heures par semaine d'activités communautaires ou de formation)

	Activité communautaire		Formation scolaire ou professionnelle		Formation en industrie			
					Gouvernement	Industrie	Total	
	Brute	Nette[1]	Brute	Nette[1]	Brute	Brute	Brute	Nette[1]
Régime actuel dans le cadre du programme de relance[2]								
Personnes de moins de 30 ans sans enfant	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 200	3 000	3 000
Régime proposé :								
Personnes sans enfant								
21-24 ans	1 000	1 000	1 500	1 500	1 500	1 000	2 500	2 500
25-29 ans	1 500	1 500	2 000	2 000	2 000	1 000	3 000	3 000
30-64 ans	3 000	1 500	3 000	1 500	3 000	1 000	4 000	2 000
Personnes avec enfants								
Biparentale[3]	4 500	2 250	4 500	2 250	4 500	1 500	6 000	3 000
Monoparentale	4 000	2 000	4 000	2 000	3 000	1 000	4 000	2 000

1. À des fins d'illustration, la rémunération nette dans le régime proposé est basée sur les options II et III, pour lesquelles le taux marginal implicite de taxation est de 50%.
2. Le programme s'adresse aussi aux personnes de moins de 30 ans avec enfants qui peuvent toucher, à la place de ces montants du gouvernement, le remboursement de frais de garde pour les familles monoparentales ou, dans les couples, le remboursement des frais divers de participation à ces programmes, jusqu'à concurrence de 100 $ par mois.
3. La famille biparentale avec enfants pourra recevoir une prestation supplémentaire pour activités de réinsertion, jusqu'à concurrence de 30 heures par semaine.

égale à 50% des coûts de garde admissibles dans les options II et III et à 67% dans l'option I. Ces niveaux de taux de compensation des frais de garde seraient fixés de manière à éviter que les taux de réduction des prestations et les taux marginaux de l'impôt sur le revenu du Québec ne s'additionnent pour créer une forte désincitation au travail à certains niveaux de revenus, comme c'est le cas dans le régime actuel.

L'étude des besoins essentiels de garde montre que les frais de garde peuvent atteindre annuellement 3 120 $ (en 1983) pour un enfant de moins de 6 ans. Un enfant du primaire, soit de 6 à 11 ans, nécessite par contre un temps de garde égal à 50% du temps d'un enfant de moins de 6 ans pendant les heures régulières d'un travail à temps plein.

Ainsi, le montant maximum de frais de garde admissibles à la prestation supplémentaire serait de 3 120 $ par enfant de moins de 6 ans et de 1 560 $ pour chaque enfant de 6 à 11 ans. Dans les options II et III par exemple, qui les subventionnent à 50%, la prestation pourrait donc atteindre respectivement 1 560 $ et 780 $ pour ces enfants. Pour être admissibles, ces frais devraient être encourus par des bénéficiaires ayant effectivement été aux études ou ayant participé au marché du travail ou à des activités de réinsertion. De plus, dans le cas des couples avec enfants, les deux conjoints devront être actifs (activités de réinsertion ou de travail) pour en bénéficier.

En plus, les bénéficiaires du programme actuel d'aide à la garde des enfants sont relativement peu nombreux, car ce programme ne vise que les enfants placés dans des garderies reconnues par l'Office des services de garde à l'enfance. Ainsi, le nombre d'enfants admissibles à une subvention atteint à peine 15 000. La subvention pour frais de garde devrait être accordée à toute famille bénéficiaire du programme de garantie de revenu encourant des frais de garde, que ce soit en milieu familial ou en milieu institutionnel. Cela améliorerait l'équité du programme. Il appartiendrait quand même à l'Office des services de garde à l'enfance d'exercer les pouvoirs que la loi lui confère, par exemple sur le plan du contrôle des services de garde.

D'autre part, afin d'accroître le nombre de places disponibles en garderie et de répondre aux besoins de la manière la mieux adaptée et la plus économique possible, un statut fiscal spécial pour gardien ou gardienne d'enfants qui encourent des frais reliés à la garde pourrait être créé; celui-ci pourrait réclamer comme déductions des montants de dépenses proportionnels à ses revenus de garde, sans pièce justificative. Une telle mesure, en simplifiant la tâche administrative des gardiens et gardiennes d'enfants, pourrait faciliter l'augmentation du nombre de places disponibles en garderie. En outre, on devrait examiner la possibilité d'élargir le statut de gardien ou gardienne aux personnes de moins de 21 ans qui sont unies au chef ou à l'autre conjoint par les liens du sang, du mariage (à l'exception du conjoint) ou de l'adoption.

Ces éléments de la politique relative aux frais de garde sont élaborés dans le cadre du présent *Livre blanc* en raison des implications fiscales reliées aux frais de garde, qui représentent une dépense encourue pour gagner un revenu. Il n'est pas exclu que d'autres objectifs ou d'autres éléments de politiques non reliés à la fiscalité puissent être poursuivis en matière de frais de garde et que d'autres programmes puissent être mis en place afin de les atteindre.

— Les autres frais reliés au travail

Le programme de garantie de revenu comporterait le même régime de déduction des autres frais reliés au travail que le régime d'imposition. Ainsi, les contributions des employés au Régime de rentes du Québec et à l'assurance-chômage seraient déductibles du revenu gagné aux fins du calcul des prestations. La déduction générale du revenu gagné incluse dans le régime d'imposition s'appliquerait aussi au calcul des prestations.

5.1.3 Le régime de taxation

Le programme de garantie de revenu proposé vise à assurer aux personnes aptes au travail un niveau de revenu suffisant tout en les incitant à participer au marché du travail. L'intégration de ce programme et du régime d'imposition impliquerait que les besoins essentiels reconnus dans les deux cas soient établis en fonction des mêmes critères et que les coûts reconnus pour occuper un emploi soient aussi les mêmes. Par contre, si l'on veut éviter qu'un particulier ait à payer des impôts tout en bénéficiant du programme de garantie de revenu, le régime d'imposition doit commencer à s'appliquer à un niveau de revenu plus élevé que celui des besoins essentiels. En effet, si l'on veut, par exemple, que le taux marginal implicite de taxation soit aussi bas que le taux de réduction des transferts de l'option II, soit 50%, le seuil d'imposition nulle devra être deux fois plus élevé que le niveau des besoins essentiels reconnu. Ainsi, si on reconnaît

des besoins essentiels de 8 000 $ à une famille, celle-ci recevra des prestations du programme de garantie de revenu jusqu'à un revenu de 16 000 $ dans l'option II, et c'est à ce niveau de revenu que cette famille commencera à être imposée. Il est nécessaire de réduire les taux marginaux implicites de taxation pour augmenter l'incitation au travail et, pour ce faire, la réduction des prestations de garantie de revenu ne doit pas s'effectuer en même temps que les augmentations d'impôts à payer.

Par ailleurs, il faut améliorer l'incitation à produire et à résider au Québec. Le fardeau des impôts sur le revenu des particuliers doit donc être réduit, afin que le régime d'imposition soit plus concurrentiel.

5.1.3.1 Les revenus assujettis

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, un certain nombre de sources de revenus ne sont pas incluses dans l'**assiette fiscale** de l'impôt sur le revenu, et d'autres ne le sont que partiellement. De telles exemptions réduisent l'équité du régime de taxation. On a vu aussi que plusieurs catégories de dépenses fiscales accordées en déduction des revenus, et en particulier contre les revenus d'entreprise et de biens, soulèvent les mêmes problèmes d'équité.

En ce qui concerne la définition des **revenus assujettis** à l'impôt et des déductions des revenus qui ne sont pas explicitement reliées à la **capacité de payer** des contribuables, le Québec peut difficilement agir indépendamment des autres provinces et du gouvernement fédéral sur chacune de ces mesures. Il faut éviter de créer au Québec un régime de taxation trop différent du régime canadien si l'on veut que les contribuables puissent s'y retrouver sans trop de peine. Jusqu'ici, d'ailleurs, le Québec n'a dérogé qu'exceptionnellement à cette ligne de conduite. Il reste que ces problèmes devront être résolus un jour, soit à l'initiative du gouvernement fédéral, soit à la suite de discussions entre le gouvernement fédéral et celui des provinces ou à l'intérieur de tout autre cadre politique approprié.

Entre-temps, il est possible pour le Québec de modifier la définition des revenus réduisant le niveau des exemptions pour personnes à charge. En effet, les exemptions personnelles ne font pas l'objet d'une harmonisation avec la législation fédérale, car le Québec a décidé de poursuivre sa propre politique. Ainsi, à l'avenir, les revenus réduisant les diverses exemptions pour personnes à charge incluront tous les transferts reçus de l'un ou l'autre des gouvernements. Cela accroîtra l'équité du régime d'imposition tout en facilitant l'intégration des régimes de taxation et de transferts.

En outre, le Québec pourrait exiger que chacun des contribuables ayant une capacité élevée de payer des impôts ait à contribuer au financement des dépenses de l'État, soit en exigeant un minimum d'impôts à payer équivalant à un certain pourcentage de sa capacité de payer, soit en imposant une limite à l'utilisation des déductions. Les différents aspects de cette question seront traités dans le chapitre VII.

5.1.3.2 Les exemptions personnelles

Comme les exemptions personnelles jouent un rôle majeur dans la progressivité du régime de taxation et dans le processus de redistribution des revenus, le fait de définir une nouvelle approche en matière de distribution des revenus ne peut qu'amener de profondes révisions des exemptions personnelles, d'autant plus qu'une meilleure intégration entre le régime de taxation et le régime de transferts est un des objectifs visés.

Le but des exemptions personnelles, comme on le sait, est d'assurer qu'aucun impôt ne soit payé sur la partie du revenu d'un contribuable nécessaire pour combler ses besoins essentiels ou ceux des personnes à sa charge. Il faut donc aligner le niveau des exemptions personnelles sur ce qu'on estime être le niveau des besoins essentiels de la personne qui réclame l'exemption personnelle. Dans des régimes de taxation et de transferts unifiés, on doit évidemment utiliser la même notion de besoins essentiels.

L'approche nouvelle retenue pour le régime de transferts consiste à adopter comme norme de besoins essentiels, comme on l'a dit précédemment, les dépenses effectivement encourues par les ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels. Cette approche doit aussi être appliquée au régime d'imposition. Dans le régime d'imposition, ce sont les besoins essentiels à court et à long terme et les **besoins importants mais non essentiels** qui seraient reconnus pour toutes les options présentées.

Déterminée à partir de ces niveaux de dépenses, l'exemption totale pour un couple s'établirait à 8 784 $ pour l'année d'imposition 1983 (tableau V.3). Cette exemption comprendrait un montant maximum de 430 $ à titre de taxes foncières payées, et seules les taxes foncières en excédent de

Tableau V.3

Exemptions à l'égard des besoins essentiels, selon les options
(en dollars)

	Régime actuel	Options I et II	Option III
Personnes adultes			
• Personne habitant seule un logement autonome			
— Exemption et déduction	5 130	4 392	4 482[1]
— Exemption spéciale du coût de logement	—	684	684
— Total	5 130	5 076	5 166
• Personne seule habitant avec d'autres adultes			
— Exemption et déduction	5 130	4 392	4 482[1]
• Conjoint			
— Exemption et déduction	3 770	4 392	4 482[1]
• Couple			
— Exemption et déduction	5 130	4 392	4 482[1]
— Exemption de conjoint et déduction	3 770	4 392	4 482[1]
— Total	8 900	8 784	8 964
• Autres personnes à charge de 21 ans ou plus	1 260[2]	4 177	4 267[1]
Enfants de moins de 21 ans			
• 1er enfant			
— Exemption de 1er enfant	[3]	1 668	1 698[1]
• 2e enfant et suivants			
— Exemption d'enfant	[3]	1 224	1 254[1]

1. Ce montant supérieur d'exemption dans l'option III vise à refléter l'impact de l'augmentation des taxes à la consommation sur les besoins essentiels présentés dans cette option.

2. Un contribuable célibataire, séparé, divorcé ou veuf peut avoir droit, dans le régime actuel, à une exemption équivalente à celle de personne mariée pour une personne à charge (voir le chapitre II, section 2.2.1.3).

3. Les besoins essentiels couverts par le régime d'imposition actuel, les allocations familiales et de disponibilité québécoises étant converties en exemption au taux marginal maximum sont:

	1er enfant	2e enfant
Moins de 6 ans	1 219	1 002
6-11 ans	282	377
12-15 ans	282	377
16-17 ans	1 052	1 147
18-20 ans	1 260	1 260
21 ans et plus aux études ou invalides	1 260	1 260

Note: Dans toutes les options, les niveaux des exemptions comprennent le montant maximum à l'égard des taxes foncières, soit 215 $ par adulte et 55 $ par enfant à charge, sauf dans le cas des autres personnes à charge de 21 ans ou plus.

ce montant donneraient droit au crédit de taxes foncières de 40%. On reviendra plus loin sur le traitement accordé aux taxes foncières.

Pour un couple, cette exemption personnelle est répartie également pour chacun des adultes, soit 4 392 $, dont une exemption maximale de 215 $ à l'égard des taxes foncières. Le nouveau système d'exemptions serait donc radicalement différent de l'ancien. Il ne ferait pas de distinction entre l'exemption de base et l'exemption de conjoint. Cependant, une personne habitant seule (sans autre adulte) un logement autonome pourrait réclamer une exemption spéciale de base de 684 $, représentant le coût supplémentaire de son mode de vie en raison de ses besoins essentiels.

Ce nouveau système d'exemptions aurait l'avantage d'être beaucoup plus équitable et de traiter de manière neutre les ménages composés de célibataires et ceux qui sont formés de couples, de même que les ménages formés de couples à un seul et à deux revenus. Il aurait aussi la caractéristique de ne reconnaître les dépenses excédentaires attribuables au fait de vivre seul que lorsqu'elles sont effectivement encourues.

Dans un même souci de traiter équitablement les diverses catégories de ménages et dans le but d'harmoniser le régime de taxation au régime de transferts, l'exemption de conjoint devrait aussi être accordée aux conjoints de fait. L'intégration des deux régimes sur le plan administratif minimiserait la possibilité d'évasion fiscale à la suite de l'extension de l'exemption de conjoint à des personnes reconnues officiellement comme conjoints de fait. De plus, une exemption de 4 177 $ serait accordée pour toute personne à charge de 21 ans ou plus.

Pour ce qui est du régime applicable aux enfants à charge, la possibilité existe, comme on l'a vu, de remplacer les allocations familiales actuelles par un régime tenant mieux compte de la capacité de payer des divers ménages. Les exemptions pour enfants de moins de 21 ans seraient égales aux dépenses pour les besoins essentiels à court et à long terme et pour les besoins importants mais non essentiels recensées chez les troisième et quatrième personnes des familles à faible revenu. Par exemple, pour les options I et II, l'exemption pour enfants à charge (incluant la déduction pour taxes foncières maximales de 55 $) serait plus élevée pour le premier enfant (1 668 $) que pour les autres(1 224 $), reconnaissant le coût inférieur du deuxième enfant et de chacun des suivants à cause de l'existence d'économies d'échelle. Ces exemptions qui seraient de même niveau, quel que soit l'âge des enfants de moins de 21 ans et quelle que soit la catégorie de famille, remplaceraient donc les allocations familiales québécoises pour les contribuables payant des impôts. Par ailleurs, comme les besoins essentiels des enfants seraient déjà couverts en partie par les allocations familiales fédérales, ces exemptions québécoises devraient être réduites en rendant imposables les allocations familiales fédérales, comme c'est le cas dans toutes les autres provinces.

Malgré ses mérites, un régime basé ainsi sur des exemptions personnelles plutôt que sur des allocations familiales constitue un changement de cap important, et il a pour effet de faire disparaître un paiement effectué directement à la mère. Dans ces conditions, il importe de retenir les deux possibilités et de porter dans le public le débat qui doit entourer une telle réforme. À cette fin, les diverses conséquences des choix en jeu et une proposition de compromis seront examinées au chapitre VII.

L'exemption d'équivalent de personne mariée, quant à elle est éliminée dans le régime proposé. L'existence d'une exemption pour autre personne à charge de 21 ans ou plus (qui atteindrait 4 177 $) la remplacerait par ce groupe d'âge. Pour ce qui est des enfants de moins de 21 ans, membres de familles monoparentales, des choix de société s'imposent, et on y reviendra au chapitre VII.

On étudiera plus loin l'exemption en raison d'âge. Le principe de l'exemption pour invalidité demeure, puisqu'elle poursuit des objectifs particuliers; mais il y aurait lieu d'y ajouter une déduction spéciale pour tenir compte d'éventuels besoins supplémentaires chez certaines de ces personnes, soit en ce qui a trait à leurs besoins essentiels, soit en ce qui concerne leurs frais pour occuper un emploi. Dans le régime d'imposition, la politique à suivre à l'égard des personnes handicapées, tout au long de l'échelle des revenus, serait de ne pas imposer les revenus servant à supporter les coûts supplémentaires reliés à leur situation. Les modalités de mise en oeuvre seront élaborées dans le cadre d'un complément à la politique des personnes handicapées.

Une dernière mesure à revoir est la déduction automatique de 100 $. Le gouvernement fédéral l'a fait disparaître dernièrement pour éviter qu'elle ne décourage les dons modiques aux organismes de charité. Il y a lieu de le suivre dans cette voie.

Enfin, le système des exemptions personnelles doit être repensé à l'égard des seuils de revenu ne réduisant pas les exemptions pour personnes à charge. Ces différents seuils de revenu ont historiquement été créés à des fins de simplicité administrative. Or, cette politique pose des problèmes d'équité dans la taxation du revenu et favorise l'**évasion fiscale**. L'abolition de ces seuils permettrait de résoudre ces problèmes; elle est aussi nécessaire pour obtenir une meilleure intégration des régimes de taxation et de transferts, par exemple, lorsqu'une personne à charge reçoit des revenus de transferts. Ainsi, le premier dollar gagné par le conjoint ou la personne à charge viendra réduire l'exemption réclamée à son égard. Cela aurait l'avantage de diminuer l'incitation à répartir artificiellement le revenu entre conjoints pour réduire les impôts à payer.

5.1.3.3 Les frais d'entrée sur le marché du travail

Les frais reliés à l'occupation d'un emploi sont les frais généraux nécessités par l'occupation de l'emploi et les frais reliés à la présence d'enfants.

Le fait de ne pas tenir compte complètement de ces frais d'emploi pose des problèmes d'inéquité entre les diverses catégories de contribuables. Elle peut aussi avoir pour effet de créer une désincitation au travail. De plus, comme les principaux frais reliés à l'emploi sont encourus par des ménages pour qui la garde de leurs enfants constitue un facteur important dans leur décision d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail, soit des familles monoparentales et des couples où les deux conjoints travaillent, il devient évident qu'il faut apporter la plus grande attention à cette question.

— La déduction générale pour frais reliés à un emploi

L'occupation d'un emploi occasionne pour le travailleur plusieurs coûts supplémentaires qu'il n'aurait pas à encourir s'il demeurait en dehors du marché du travail. Ces coûts généraux reliés à l'emploi sont les coûts de déplacement pour se rendre au travail, ceux des repas pris à l'extérieur du foyer pendant les heures de travail et les coûts supplémentaires en habillement, en équipement et en outillage. À cet égard, l'exemption actuelle apparaît peu élevée, particulièrement pour les travailleurs à faible revenu, pour qui le retour sur le marché du travail peut s'avérer onéreux. Afin d'améliorer l'incitation au travail, la déduction générale des frais d'emploi serait augmentée, dans un premier temps, passant de 3% à 6% du revenu gagné jusqu'à un maximum de 750 $, comparativement à 500 $ dans le régime actuel. La réalisation d'une étude à ce sujet permettra de déterminer s'il y a lieu d'aller plus loin à cet égard.

— La déduction pour frais de garde d'enfants

L'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants est insuffisante dans certains cas, tandis qu'elle est inutilement généreuse à l'égard des frais encourus pour les enfants de 6 à 13 ans. Or, le principe à suivre dans le régime d'imposition est de reconnaître que les frais de garde d'enfants sont bel et bien une dépense effectuée pour gagner un revenu, de sorte qu'ils doivent être entièrement déductibles.

C'est dans cet esprit qu'il y a lieu d'augmenter le plafond de la déduction pour frais de garde d'enfants. L'étude des besoins en ce domaine montre que ce plafond devrait être fixé à 3 120 $ pour 1983. Il est nécessaire en second lieu d'accorder la déduction à l'un ou l'autre des deux conjoints plutôt qu'à celui qui a le revenu le plus faible puisque les premiers dollars gagnés par le deuxième conjoint, ayant été soustraits de l'exemption qu'il peut réclamer à son égard, sont imposés au taux marginal du premier. Pour les couples, cette façon de procéder aurait le mérite de faciliter l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint.

Il est cependant important que la déduction pour frais de garde d'enfants ne soit accordée que pour faciliter l'entrée sur le marché du travail ou pour la poursuite d'études. Il faut donc introduire un certain nombre de dispositions afin de s'assurer que cette déduction ne puisse être réclamée par un contribuable dont le conjoint n'est pas sur le marché du travail. La déduction maximale par enfant serait donc plafonnée à 40% du revenu du conjoint ayant le plus faible revenu. Par conséquent, ce n'est que pour un revenu voisin de 8 000 $, soit le niveau de salaire d'une personne travaillant à temps plein au salaire minimum, que la pleine déduction de 3 120 $ par enfant pourrait être réclamée.

Ce maximum de 40% du revenu ne serait évidemment pas applicable lorsque l'un des conjoints est aux études à temps plein ou que les conjoints sont aux études à temps partiel. De plus, un second plafond moins élevé s'appliquerait pour les enfants de 6 ans et plus pour refléter les frais de garde moins élevés. Dans ce cas, il serait égal à 50% du plafond régulier de la déduction. Il est à noter que la déduction pour frais de garde ne serait pas

accordée pour des enfants de 12 ans ou plus. Enfin, elle serait limitée à la somme des montants admissibles pour une famille de trois enfants, reconnaissant ainsi que, pour une famille plus nombreuse, des économies d'échelle peuvent apparaître.

Si l'on tient compte des frais d'entrée sur le marché du travail, reliés à la garde des enfants, et des besoins essentiels reliés à la charge habituelle des enfants, l'allocation de disponibilité perd sa raison d'être, sauf pour les enfants de moins de 2 ans. Pour les parents de ces enfants en bas âge, la question de l'incitation au travail se pose bien différemment, un grand nombre d'entre eux décidant de s'occuper de leurs enfants en bas âge plutôt que de retourner sur le marché du travail. Pour les enfants de 2 à 5 ans, la hausse du plafond de la déduction pour frais de garde à l'égard des enfants de moins de 6 ans viendrait compenser le retrait de l'allocation de disponibilité pour le conjoint au travail. Dans le cas du conjoint au foyer, c'est le régime amélioré de compensation des charges familiales qui jouerait ce rôle.

Le nouveau système établirait donc une plus grande équité dans le traitement entre les besoins de garde des enfants d'âge préscolaire et ceux des enfants d'âge scolaire. Cela a l'avantage d'apporter une incitation accrue au travail pour les conjoints au foyer ayant des enfants de moins de six ans.

— Les autres frais

L'autre catégorie de frais reliés à l'entrée sur le marché du travail est aussi fonction de la présence d'enfants. Il s'agit des frais autres que les frais de garde, tels que les services d'entretien ménager ou les autres services domestiques que ces travailleurs n'ont plus le temps d'exécuter en raison de leur présence sur le marché du travail. La façon d'en tenir compte adéquatement est cependant encore à l'étude, et des propositions plus concrètes ne pourront être déposées que plus tard, lorsque cette étude sera terminée.

5.1.3.4 L'impôt sur le revenu

Une fois le **revenu imposable** défini, la table des taux d'imposition vient déterminer le montant d'impôts qui doit être payé sur ce revenu imposable. En ce domaine, les changements à apporter peuvent être extrêmement coûteux. Les objectifs de fiscalité plus concurrentielle et de réduction des taux marginaux implicites de taxation ne laissent place à aucune possibilité d'accroître les revenus de quelque façon.

Dans la poursuite de tels objectifs, la contrainte budgétaire devient donc déterminante. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir deux approches différentes, chacune étant fonction du degré visé de diminution de l'impôt sur le revenu. La première puiserait à même une marge de manoeuvre de 600 millions pour réduire l'impôt sur le revenu (option I et option II). La deuxième approche (option III) préconise un élargissement de l'assiette de la taxe de vente qui permettrait de dégager une marge de manoeuvre supplémentaire de 900 millions. Cette marge de manoeuvre supplémentaire servirait à réduire davantage les taux marginaux d'imposition de l'ensemble des contribuables.

— La table des taux d'imposition

On remarque que peu importe l'option considérée (tableau V.4), une réduction du nombre de **tranches de revenus imposables** est envisagée. Les taux marginaux peuvent apparaître plus élevés au début des tables proposées qu'ils le sont dans la structure actuelle. Toutefois, l'intervalle de revenu plus grand à l'intérieur même des premières tranches de revenus imposables n'entraînerait pas une augmentation aussi rapide des taux marginaux. En tout état de cause, les nouvelles tables des taux d'imposition auraient pour effet d'abaisser les taux marginaux pour tout niveau de revenu imposable dans l'option III. Dans les autres options, les taux marginaux seraient réduits pour les revenus imposables supérieurs à 12 000 $ (option I) et 17 400 $ (option II). De plus, lorsqu'on tient compte de la réduction forfaitaire d'impôts prévue dans les différentes options et qui a pour objet d'abaisser les taux moyens de taxation des travailleurs à faible revenu, une partie de l'augmentation des impôts dans les premières tranches de la table des taux d'imposition est annulée. Cette réduction forfaitaire d'impôts est décrite dans la sous-section suivante.

Le taux marginal maximum, qui est atteint à un revenu imposable variant entre 69 800 $ et 71 800 $ selon les différentes options, serait de 30% dans les options I et II et de 28% dans l'option III. Ainsi en additionnant le taux marginal maximum de l'impôt fédéral (28,4%), le contribuable québécois ferait face à un taux marginal maximum total de 58,4% dans les options I et II, et de 56,4% dans l'option III, comparativement à 60,4% dans le régime actuel. Ces taux marginaux maxima demeurent plus élevés que ceux de l'Onta-

rio (51%), mais la réduction forfaitaire d'impôts qui est prévue tout au long de l'échelle des revenus ainsi que le maintien du régime d'épargne-actions ramène les écarts à des niveaux plus acceptables qu'actuellement.

Pour comparer valablement avec l'Ontario ces différentes tables de taux d'imposition, il faut aussi tenir compte du niveau des exemptions personnelles et du niveau des différents crédits d'impôt. Cet impact global sera présenté au chapitre VI.

— La réduction forfaitaire d'impôts

Dans le régime proposé, une réduction forfaitaire d'impôts s'avère nécessaire pour déplacer le seuil d'imposition nulle à un plus haut niveau de revenu et assurer ainsi que le régime d'imposition n'intervienne qu'après que le seuil de transferts nuls du programme de garantie de revenu ait été atteint. Cette réduction est plus élevée pour les ménages dont les besoins essentiels reconnus par le régime de transferts sont plus élevés, puisque les montants

Tableau V.4

Tables des taux d'imposition sur le revenu du Québec
(applicables en 1983)

Situation actuelle		Options I		Option II		Option III	
Tranches de revenus imposables ($)	Taux marginaux[1] (%)	Tranches de revenus imposables ($)	Taux marginaux (%)	Tranches de revenus imposables ($)	Taux marginaux (%)	Tranches de revenus imposables ($)	Taux marginaux (%)
0 — 577	13	0 — 1 575	16	0 — 2 300	16	0 — 2 200	13
577 — 1 244	14	1 575 — 2 700	17	2 300 — 3 050	17	2 200 — 3 000	14
1 244 — 2 015	15	2 700 — 4 086	18	3 050 — 4 018	18	3 000 — 4 000	15
2 015 — 2 906	16	4 086 — 5 794	19	4 018 — 5 266	19	4 000 — 5 250	16
2 906 — 3 936	17	5 794 — 7 897	20	5 266 — 6 876	20	5 250 — 6 813	17
3 936 — 5 127	18	7 897 — 10 489	21	6 876 — 8 952	21	6 813 — 8 766	18
5 127 — 6 504	19	10 489 — 13 682	22	8 952 — 11 632	22	8 766 — 11 207	19
6 504 — 8 095	20	13 682 — 17 616	23	11 632 — 15 088	23	11 207 — 14 259	20
8 095 — 9 935	21	17 616 — 22 462	24	15 088 — 19 546	24	14 259 — 18 073	21
9 935 — 12 061	22	22 462 — 28 433	25	19 546 — 25 298	25	18 073 — 22 842	22
12 061 — 14 519	23	28 433 — 35 789	26	25 298 — 32 717	26	22 842 — 28 802	23
14 519 — 17 360	24	35 789 — 44 852	27	32 717 — 42 288	27	28 802 — 36 253	24
17 360 — 20 644	25	44 852 — 56 017	28	42 288 — 54 635	28	36 253 — 45 566	25
20 644 — 24 441	26	56 017 — 69 773	29	54 635 — 70 562	29	45 566 — 57 208	26
24 441 — 28 829	27	69 773 et plus	30	70 562 et plus	30	57 208 — 71 760	27
28 829 — 33 902	28					71 760 et plus	28
33 902 — 39 766	29						
39 766 — 46 544	30						
46 544 — 54 380	31						
54 380 — 60 714	32						
60 714 et plus	33						

1. Ne tiennent pas compte de la réduction universelle de 3% de l'impôt à payer.

de transferts à atteindre sont plus importants (tableau V.5). Le dernier chapitre revient sur cette question.

5.1.3.5 Les taxes à la consommation

— Le crédit de taxe de vente

De façon à assurer qu'aucune taxe à la consommation ne soit supportée à l'égard des biens essentiels des familles à faible revenu, un crédit de taxe de vente s'impose. Déjà, dans le régime actuel, certains biens essentiels sont taxés. On estime qu'un couple à faible revenu et ayant deux enfants paye 160 $ de taxe de vente sur l'achat de ses biens esssentiels. Un crédit de taxe de vente est donc proposé. Ce crédit serait appliqué tout au long de l'échelle des faibles revenus et varierait selon la taille de la famille, comme le montre le tableau V.6. Il serait réduit de 3% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle de façon à ne le verser totalement qu'aux contribuables à faible revenu.

— L'assiette de la taxe de vente

Le *Livre blanc* propose, comme on l'a dit, deux possibilités concernant les taxes à la consommation. Les options I et II ne prévoient aucune modification à ces taxes. L'option III prélève chez les particuliers un montant additionnel de 900 millions par l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente à tous les biens, à l'exclusion de l'alimentation, des médicaments prescrits et des services professionnels. Cette somme servirait à financer une réduction supplémentaire de l'ensemble des taux marginaux d'imposition, ce qui aurait pour effet de rendre le régime d'imposition québécois plus concurrentiel par rapport au régime ontarien et d'améliorer considérablement l'incitation au travail.

L'élargissement de la taxe de vente entraînerait aussi une hausse de ces taxes d'environ 125 millions pour les entreprises. Toutefois, cette hausse des revenus budgétaires provenant des entreprises ne servirait pas au financement de la réforme de la fiscalité des particuliers, mais serait plutôt utilisée à réduire les autres impôts prélevés auprès des entreprises. Ainsi, le fardeau fiscal global des entreprises ne serait pas affecté par l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente.

5.1.3.6 Les taxes foncières

On a démontré que les taxes foncières avaient un caractère régressif et que le **remboursement d'impôts fonciers** actuel était inadéquat à certains égards; il rembourse entre autres aux bénéficiaires d'aide sociale une taxe déjà compensée par les prestations au titre du coût du logement, entraînant ainsi une double couverture pour cette dépense.

Par ailleurs, la variation du niveau des taxes foncières d'une municipalité à l'autre est bien connue; le fardeau des taxes foncières dépend du niveau des services que se donnent les citoyens de chaque municipalité. Il est donc nécessaire que le remboursement d'impôts fonciers soit relié aux taxes foncières effectivement payées par le contribuable ou qui lui ont été attribuées s'il est locataire.

Tableau V.5

Réductions forfaitaires d'impôts proposées
Québec
Année d'imposition 1983
(en dollars)

	Réduction d'impôt de base		
	Personne seule partageant un logement autonome	Personne habitant seule	Pour le couple
Option I	220	275	440
Option II	265	375	530
Option III	205	290	410

Le remboursement d'impôts fonciers doit donc être maintenu, mais en modifiant certaines modalités d'application. Il faut noter cependant que, dans l'éventualité où un régime global d'allocation au logement serait instauré, comme le propose le *Livre vert sur l'habitation*, l'ensemble des coûts de logement seraient pris en compte par le régime de transferts; en pareil cas, le crédit de taxes foncières deviendrait intégré au régime d'allocation au logement.

Dans l'éventualité contraire, le crédit de taxes foncières devrait prendre une autre forme. D'une part, afin d'éviter le problème actuel de double compensation des taxes foncières par le système fiscal, la portion des taxes foncières payées et correspondant aux besoins essentiels, serait intégrée dans les prestations du progamme de garantie de revenu et dans les exemptions personnelles. Ce montant serait de 215 $ par adulte et de 55 $ par enfant (pour 1983). Les taxes foncières excédant les montants dont on vient de parler feraient l'objet d'un crédit semblable au remboursement d'impôts fonciers actuel: il s'agirait d'un crédit de taxes foncières remboursable égal à 40% des taxes foncières payées ou imputées en excédent du montant compensé par les exemptions personnelles ou le programme de garantie de revenu, moins 2% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle. L'excédent admissible de taxes foncières serait plafonné à 800 $ (pour 1983).

Un tel crédit de taxes foncières remplirait les deux objectifs qui doivent lui être assignés, soit la réduction de la régressivité des taxes foncières, en remboursant la plus grande partie de celles-ci aux particuliers à faible revenu, et la non-imposition des revenus consacrés à la satisfaction des besoins essentiels.

5.1.4 Description-synthèse de la réforme

Les éléments qui viennent d'être présentés constituent le cadre principal autour duquel s'articuleraient, d'une part, le régime de taxation et, d'autre part, le régime de transferts pour les personnes aptes au travail ayant des ressources financières insuffisantes. Les autres éléments qui viendraient s'y greffer et qui sont présentés dans la partie 5.2 qui suit doivent s'intégrer autour de ce concept central commun d'un revenu minimum correspondant à des besoins essentiels reconnus tout au long de la courbe fiscale, soit la courbe des taux de réduction des transferts et des taux d'imposition du revenu. Chaque option tente d'appliquer cette approche, dans la poursuite des objectifs exposés antérieurement. Les arbitrages effectués entre les divers objectifs sont cependant différents d'une option à l'autre.

Comme la réforme proposée repose sur le principe que la taxation et les transferts ne s'appliquent jamais simultanément à un même individu, une bonne façon de la synthétiser est de considérer les seuils d'imposition nulle qu'elle engendre. Le tableau V.7 présente le seuil d'imposition nulle au-delà duquel les particuliers versent des impôts au gouvernement et en deçà duquel ils reçoivent des prestations du programme de garantie de revenu. Ces seuils varient selon chacune des options; ils sont déterminés par la combinaison des prestations de non disponible retenues et des taux marginaux de réduction des transferts qu'on désire appliquer. On remarquera que ces seuils sont augmentés considérablement, particulièrement à l'égard des familles avec enfants.

Tableau V.6

Crédit de taxe de vente pour les particuliers à faible revenu
(en $)

	Crédit de base	Crédit pour le conjoint	Crédit pour un enfant	Crédits pour une famille de deux enfants
Options I et II	60	60	20	160
Option III	150	150	50	400

Tableau V.7

Comparaison des seuils d'imposition nulle[1] dans le régime actuel et dans les différentes options
Année d'imposition 1983
(en $)

	Situation actuelle	Option I	Option II	Option III
Célibataire partageant un logement				
— Exemptions et déductions	5 130	4 767	4 767	5 636
— Coûts reliés à l'emploi	357	654	686	774
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	1 375	1 656	1 577
— Seuil d'imposition nulle	5 487	6 796	7 109	7 987
Célibataire habitant seul un logement autonome				
— Exemptions et déductions	5 130	5 451	5 451	6 319
— Coûts reliés à l'emploi	357	769	840	925
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	1 719	2 344	2 231
— Seuil d'imposition nulle	5 487	7 939	8 635	9 475
Couple sans enfant dont 1 conjoint travaille				
— Exemptions et déductions	8 900	9 534	9 534	11 272
— Coûts reliés à l'emploi	645	1 274	1 297	1 365
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	2 750	3 313	3 154
— Seuil d'imposition nulle	9 545	13 558	14 144	15 791
Famille biparentale 1 conjoint qui travaille 2 enfants de moins de 6 ans[2]				
— Exemptions et déductions	15 069	13 867	13 867	16 617
— Coûts reliés à l'emploi	1 076	1 459	1 480	1 511
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	2 750	3 313	3 154
— Seuil d'imposition nulle	16 145	18 076	18 660	21 282
Famille biparentale, 1 conjoint qui travaille, 2 enfants de 6 à 11 ans				
— Exemptions et déductions	11 104	11 992	11 992	14 309
— Coûts reliés à l'emploi	814	1 263	1 283	1 485
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	2 750	3 313	3 154
— Seuil d'imposition nulle	11 918	16 005	16 588	18 948
Famille biparentale avec 2 conjoints qui travaillent et 2 enfants de 6 à 11 ans				
— Exemptions et déductions	12 464	11 992	11 992	14 308
— Coûts reliés à l'emploi	2 857	5 023	5 068	5 214
— Réduction forfaitaire d'impôts	—	2 750	3 312	3 154
— Seuil d'imposition nulle	15 321	19 765	20 372	22 676

1. Le seuil d'imposition nulle est composé des exemptions personnelles, des déductions pour frais reliés à l'emploi (déduction générale, déduction pour frais de garde et contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q.) et des revenus annulant l'effet du crédit de base pour taxes de vente et l'effet de la réduction forfaitaire d'impôts. Le crédit de taxe de vente et la réduction forfaitaire d'impôts sont convertis en exemptions au taux marginal minimum.

2. Dans cette famille, l'un des enfants a moins de 2 ans et l'autre entre 2 et 5 ans. Dans le cas des familles de deux enfants de moins de 2 ans, le seuil est plus élevé de 1 287 $, 1 280 $ et 1 588 $ respectivement dans les options I, II et III à cause de la présence de l'allocation de disponibilité.

5.2 Les aspects particuliers de la réforme

La section précédente a présenté le cadre principal de la réforme de la fiscalité des particuliers. La présente section fait état des éléments de réforme concernant l'aide aux jeunes âgés de 18 à 20 ans, les transferts aux personnes âgées de 65 ans ou plus et les programmes d'aide au logement. Ensuite, elle présente les réformes nécessaires pour intégrer les régimes de taxation et de transferts.

5.2.1 Les jeunes de 18 à 20 ans

La politique actuelle concernant les jeunes d'âge scolaire incite peu aux études, particulièrement les jeunes qui sont considérés à la charge de leurs parents aux fins du régime de prêts et bourses. À titre d'exemple, un élève de 18 ans aux études collégiales demeurant chez ses parents et dont le père gagne un salaire égal au salaire industriel moyen recevra annuellement un prêt de 1 075 $ en vertu du régime de prêts et bourses, alors que s'il décide de décrocher, il recevra annuellement 1 758 $ du programme d'aide sociale. Dans le premier cas, il devra rembourser le prêt obtenu, alors que dans le deuxième, il n'aura rien à rembourser. On pourrait citer d'autres exemples où le jeune aura le choix entre aucune aide financière pour ses études (aucune bourse et aucun prêt), si ses parents sont plus fortunés, et un montant de 1 758 $, s'il est bénéficiaire de l'aide sociale. À la limite, si ses parents sont bénéficiaires de l'aide sociale, il recevrait 1 250 $ en bourse et 1 195 $ en prêt s'il est au cégep, contre 1 758 $ s'il est bénéficiaire de l'aide sociale.

Le problème vient du fait que, dans le régime de prêts et bourses, on considère comme à la charge de ses parents le cégépien ou l'universitaire jusqu'à la fin du premier cycle alors que, dans le programme d'aide sociale, on le considère comme autonome par rapport à ses parents et on lui verse une aide. Cela signifie également que, dans le régime de prêts et bourses, on présume d'une contribution des parents s'ils ont des ressources financières suffisantes, alors que l'inverse prévaut dans le programme d'aide sociale. Comme on l'a vu également, le jeune de 18 à 20 ans recevant de l'aide sociale sera aussi considéré comme à la charge de ses parents dans les régimes d'imposition québécois et canadien, même s'il reçoit des paiements de transfert de l'État. En effet, une pleine exemption pour cet enfant à charge est accordée à ses parents.

Si l'on veut harmoniser les régimes de taxation et de transferts, les personnes de 18 à 20 ans devraient être considérées comme des personnes à charge dans le régime de transferts, comme c'est le cas dans les régimes de prêts et bourses et de taxation. Ainsi, les jeunes dont les revenus des parents sont trop faibles pour que ceux-ci paient des impôts auraient droit à des montants de transferts qui seraient versés selon la politique arrêtée, soit directement à eux-mêmes, soit à leurs parents. Ces montants correspondraient au niveau des besoins essentiels reconnus à l'égard des enfants et varieraient selon les options. Ils seraient de 1 596 $ dans l'option I, de 1 248 $ dans l'option II et de 1 278 $ dans l'option III. Aucun transfert ne serait versé aux personnes de 18 à 20 ans qui appartiennent à des familles dont les revenus sont assez élevés pour qu'elles paient des impôts. Cependant, lors de la mise en place de la réforme, les personnes parmi celles-là qui auraient eu 18 ans avant l'entrée en vigueur du nouveau programme de garantie de revenu, continueraient à recevoir les prestations auxquelles elles ont droit dans le régime actuel.

Le régime d'imposition proposé continuerait de considérer les enfants de 18 à 20 ans à la charge de leurs parents et leur accorderait une exemption équivalente à celle des autres enfants, soit 1 668 $ pour le premier enfant et 1 244 $ pour le deuxième et chacun des suivants alors que, dans le régime actuel, une exemption de 1 260 $ est prévue en 1983. De cette façon, les régimes s'appliquant aux 18 à 20 ans seraient mieux harmonisés, et il n'y aurait plus cette incitation financière à l'abandon des études pour s'inscrire à l'aide sociale. Pour les enfants aux études de 21 ans ou plus comme pour toutes les personnes à charge de 21 ans ou plus, l'exemption de 1 260 $ serait haussée à 4 177 $, soit l'équivalent de l'exemption pour conjoint. Cependant, l'exonération de revenu ne réduisant pas l'exemption (2 800 $ en 1983) serait éliminée; ainsi, les premiers dollars gagnés viendraient la réduire.

En ce qui concerne l'exonération d'impôt des premiers 500 $ de bourses, elle n'a pas sa justification. Cette exonération peut entraîner que, pour un même revenu dans l'année, deux finissants qui entrent sur le marché du travail ne paient pas les mêmes impôts, avantageant celui qui a reçu une aide du gouvernement. Il est aussi envisagé, dans l'éventualité où le régime de prêts et bourses serait réorganisé, que les frais de scolarité qui sont actuellement déductibles du revenu de l'étudiant relativement à l'année courante puissent être reportés d'une année à l'autre et transférés aux parents à des fins de déductions fiscales.

5.2.2 Les personnes âgées de 65 ans ou plus

L'analyse de la partie I a montré que les personnes âgées de 65 ans ou plus bénéficient de nombreux programmes tout au long de l'échelle des revenus. Lorsque ces personnes sont à la retraite et qu'elles n'ont accumulé aucun revenu de retraite, le gouvernement fédéral leur verse, en plus de la pension universelle de la Sécurité de la vieillesse, un supplément de revenu garanti non imposable qui leur assure un niveau de transfert de base au-dessus du niveau qui est actuellement garanti dans les autres programmes de transfert pour les personnes de moins de 65 ans.

Par ailleurs, si elles ont été sur le marché du travail, elles auront accumulé des fonds dans le Régime de rentes du Québec qui leur donnera droit à une prestation de rente. Si elles ont en plus accumulé d'autres éléments d'actif pour leur retraite, actif qui donnera lieu à des revenus de pension ou de placement, ces revenus feront aussi l'objet d'avantages fiscaux, soit la déduction des premiers 1 000 $ d'intérêts et dividendes et la déduction des premiers 1 000 $ de revenus des régimes privés de pension. À cela vient s'ajouter une exemption pour personnes âgées de 65 ans ou plus de 2 100 $ (en 1983) par personne, transférable entre conjoints.

Les personnes âgées ont également accès à divers programmes gouvernementaux d'aide au logement (centres d'accueil, H.L.M., LOGIRENTE). Enfin, leurs besoins supplémentaires reliés à leur état de santé sont couverts par un programme universel gratuit d'assurance-maladie et hospitalisation, par des programmes universels de médicaments gratuits et de transport gratuit par ambulance.

Tous ces avantages assurent aux personnes âgées un revenu disponible supérieur à celui des personnes moins âgées tout au long de la courbe fiscale, des plus démunis aux mieux nantis. Dans ces conditions, il ne semble pas nécessaire que la réforme de la fiscalité vienne apporter des avantages supplémentaires aux personnes âgées. Il serait par contre illogique de ne pas leur appliquer les principes de base poursuivis par la réforme. Les modifications aux exemptions personnelles de base et de conjoints présentées dans le cadre de la réforme devraient donc s'appliquer également aux personnes âgées de 65 ans ou plus. Il en serait de même du crédit de taxe de vente et du crédit de taxes foncières.

En outre, la réduction d'impôts ayant pour but de hausser le seuil d'imposition nulle leur serait également applicable. Toutefois, afin de refléter les conditions nouvelles offertes aux personnes âgées de 65 ans ou plus par l'abolition de la retraite obligatoire, l'exemption de 2 100 $ en raison d'âge cesserait d'être applicable à ceux qui ne se sont pas retirés du marché du travail. L'application de ces modifications ferait en sorte que les personnes âgées de 65 ans ou plus demeurant sur le marché du travail feraient face au même système fiscal que les personnes de moins de 65 ans sur le marché du travail. Pour les personnes âgées de 65 ans ou plus qui ont pris leur retraite, les seuils d'imposition nulle demeureraient plus élevés que ceux des moins de 65 ans qui ne sont pas à la retraite, particulièrement lorsqu'elles ont accumulé des revenus de retraite. Le tableau V.8 compare les seuils d'imposition nulle des personnes âgées à la retraite avec ceux des personnes âgées de moins de 65 ans; on trouvera au chapitre VI l'analyse de l'impact global de la réforme sur la contribution nette des personnes âgées au financement des dépenses publiques.

5.2.3 Les programmes d'aide au logement

Les programmes d'aide au logement considérés dans le présent document sont LOGIRENTE, le programme de logements sociaux (H.L.M.), le supplément accordé aux personnes handicapées et l'aide spéciale aux victimes de la MIUF. La problématique exposée précédemment incite à orienter davantage la politique d'aide vers ceux pour qui le coût du logement est trop onéreux par rapport à leur revenu plutôt que de privilégier certaines clientèles au détriment d'autres. On a aussi montré qu'il y avait double couverture d'un même besoin pour les assistés sociaux habitant dans un logement public (H.L.M.).

Les discussions entourant le *Livre vert sur la politique de l'habitation* permettront de tracer une ligne d'action plus précise en ce domaine. Le problème de la double couverture de certains besoins reliés au logement est facile à régler. Il suffit de réduire la prestation d'aide sociale ou d'augmenter le loyer payable. Quant aux autres problèmes reliés aux programmes d'aide au logement, ils relèvent davantage de la politique de l'habitation.

Tableau V.8

Comparaison des seuils d'imposition nulle[1] des personnes âgées de 65 ans ou plus à la retraite avec ceux des moins de 65 ans et selon les différentes options

	Situation actuelle	Option I	Option II	Option III
Personnes de moins de 65 ans				
• Célibataire 30-64 ans[1]	5 130	7 795	7 795	8 550
• Couple sans enfant 30-64 ans[1]	8 900	12 284	12 847	14 426
Célibataire de 65 ans ou plus				
• Exemptions et déductions générales	5 130	5 451	5 451	6 320
• Exemptions pour personnes âgées	2 100	2 100	2 100	2 100
• Coûts reliés à l'emploi	—	—	—	—
• Réduction d'impôts	—	1 719	2 344	2 231
• Seuil d'imposition nulle sans autres revenus de retraite	7 230	9 270	9 895	10 651
• Déduction de revenu de retraite[2]	1 000	1 000	1 000	1 000
• Seuil maximal d'imposition nulle	8 230	10 270	10 895	11 651
Famille de deux personnes de 65 ans ou plus				
• Exemptions et déductions générales	10 260	9 534	9 534	11 272
• Exemptions pour personnes âgées	4 200	4 200	4 200	4 200
• Coûts reliés à l'emploi	—		—	—
• Réduction d'impôts	—	2 750	3 313	3 154
• Seuil d'imposition nulle sans autres revenus de retraite	14 460	16 484	17 047	18 626
• Déduction de revenu de retraite[2]	1 000	1 000	1 000	1 000
• Seuil maximal d'imposition nulle	15 460	17 484	18 047	19 626

1. À des fins de comparaison, les coûts reliés à l'emploi n'ont pas été considérés pour les moins de 65 ans.

2. Les montants de déduction sont établis pour les cas où un seul conjoint a des revenus de retraite; ils pourraient doubler si les deux avaient des revenus de retraite, puisqu'ils sont transférables entre les conjoints. De plus, on ne considère pas la déduction des premiers 1 000 $ d'intérêts et de dividendes.

5.2.4 L'intégration de la taxation et des transferts

Il n'est plus nécessaire de rappeler les problèmes que posent le manque d'intégration entre le régime de taxation et les programmes de transfert, d'une part, et celui des programmes de transfert entre eux, d'autre part. Le plus grave de ces problèmes se situe sur le plan de l'incitation au travail et résulte de l'addition des taux marginaux de taxation du revenu et des taux de réduction des transferts au fur et à mesure que les revenus de travail augmentent.

C'est à partir de ce constat que tout l'édifice de la taxation et des transferts aux particuliers serait reconstruit. Le principe de base de la présente réforme est d'intégrer les régimes de taxation et de transferts de telle sorte que, pour aucun contribuable, la taxation n'intervienne en même temps que les programmes de transfert liés au revenu. En d'autres termes, il faut qu'à un niveau de revenu donné, l'individu ou le ménage ne puisse être qu'exclusivement bénéficiaire de transferts ou sujet à l'impôt. Ce n'est qu'à cette condition que l'on pourra éviter le cumul des taux marginaux entre eux et les aberrations que cela entraîne sur le plan de l'incitation au travail.

La première étape de l'intégration est d'uniformiser les concepts et les définitions. La deuxième est de s'assurer qu'il y a compatibilité entre les éléments qui entraînent la non-imposition (exemptions personnelles, réductions d'impôts, déductions automatiques, crédits d'impôt, etc.) et les éléments qui entraînent la cessation du versement de transferts (prestations de non disponible et taux de réduction). Enfin, on doit examiner les conséquences de l'intégration des régimes de taxation et de transferts sur les méthodes d'indexation, sur les autres paiements de transfert et sur les méthodes administratives.

5.2.4.1 L'harmonisation des définitions

Il devient très difficile de rendre compatibles les programmes de transfert entre eux de même qu'avec la taxation si les différents critères définissant la capacité de payer sont divergents. On a d'ailleurs montré à la partie I que cela amenait toutes sortes d'aberrations ayant pour effet de réduire l'équité du système fiscal, d'en augmenter les coûts et de le rendre incompréhensible à la plupart des contribuables.

Il faut donc en premier lieu adopter des définitions de revenu identiques pour les fins de la taxation et pour celles des programmes de transfert. Sur le plan des revenus engendrés par la détention d'un actif, cependant, l'harmonisation complète n'est pas possible, puisque c'est la notion d'actif plutôt que de revenus d'actif qui doit servir de critère dans le cas des programmes de transfert. Il y a lieu, par contre, d'uniformiser, pour les programmes de transfert, la politique de prise en compte de l'actif.

Pour ce qui est de l'unité déclarante, l'harmonisation complète n'est pas non plus possible entre la taxation et les transferts. On a expliqué que le ménage devait continuer d'être l'unité déclarante pour le régime de transferts, tandis qu'à l'impôt ce devait être l'individu plus les personnes à charge. Il est cependant possible de rapprocher sensiblement les deux définitions en comptant comme personnes à charge à l'impôt sur le revenu les mêmes personnes que celles qui composent le ménage considéré par les transferts. Comme on l'a vu, des pas importants seraient effectués dans cette direction par la réforme proposée: reconnaissance des conjoints de fait par le régime d'imposition et inclusion des personnes de 18 à 20 ans comme personnes à charge dans le ménage considéré par les programmes de transfert. Ces modifications auraient pour effet de faire disparaître les éléments les plus importants de discordance entre les deux définitions.

En troisième lieu, ce sont les définitions des besoins essentiels qu'il faut uniformiser, à la fois dans les programmes de base sous la responsabilité du Québec et dans les programmes complémentaires.

Enfin, l'uniformisation dans la période de comptabilisation des ressources et des besoins apparaît plus difficile. D'une part, il est impensable de demander aux contribuables de faire une déclaration de revenus plus d'une fois par année. D'autre part, la période d'un an est beaucoup trop longue pour administrer de façon convenable le régime de transferts. Lorsque les revenus d'un ménage s'écroulent brusquement, on ne peut lui demander d'attendre un an les paiements qui vont lui assurer son revenu minimum de base, ses besoins essentiels étant beaucoup plus pressants.

Tout comme le régime de taxation qui fonctionne sur une base d'**acomptes**, il faudrait que le régime de transferts comporte également un système d'acomptes. Ainsi, les prestations versées par le régime de transferts le seraient sur la base d'une évaluation mensuelle des besoins et des revenus, comme c'est actuellement le cas à l'aide sociale. Il faudrait donc que les autres programmes de transfert soient modifiés en ce sens. À la fin de l'année, une conciliation des acomptes versés à l'impôt et des transferts reçus pendant l'année serait effectuée, vraisemblablement lors de la déclaration de revenus. De cette façon, le calcul du paiement définitif à verser ou à recevoir ferait en sorte qu'*a posteriori* le régime fonctionnerait sur une base annuelle.

D'ailleurs, contrairement aux modalités actuelles du remboursement d'impôts fonciers qui est fait une fois par année lors de la déclaration de revenus, les nouveaux crédits de taxe de vente et de taxes foncières seraient versés régulièrement dans l'année en guise d'acompte à l'égard du calcul final, qui serait effectué lors de la déclaration de revenus, à la fin de l'année. Ainsi, cet acompte pourrait être intégré dans le système de déductions à la source ou dans les prestations annuelles du programme de garantie de revenu, ou encore dans des paiements spécifiques mensuels ou trimestriels aux particuliers. Cela aurait l'avantage de permettre au contribuable de bénéficier beaucoup plus tôt des remboursements auxquels il a droit et qui s'adressent à des besoins répartis tout au long de l'année.

5.2.4.2 La compatibilité des seuils d'imposition nulle et de transferts nuls

Comme on l'a dit, il est nécessaire que le régime de taxation et les programmes de transfert ne puissent pas s'appliquer en même temps. Ainsi, au fur et à mesure qu'augmente son revenu, un contribuable verra progressivement diminuer ses paiements de transfert et il commencera à payer des impôts après extinction complète de ses paiements de transfert. Il faut donc que pour chaque contribuable l'on ait l'équation suivante:

Seuil d'imposition nulle = Seuil de transferts nuls

Or, le revenu où le contribuable commence à payer des impôts est déterminé comme suit:

Seuil d'imposition nulle = Exemptions personnelles
+ Déduction pour frais de garde d'enfants
+ Cotisation à l'assurance-chômage et R.R.Q.
+ Déduction générale reliée à un emploi
+ Revenu annulant l'effet du crédit de base pour taxes de vente
+ Revenu annulant l'effet de la réduction forfaitaire

Par contre, le revenu où le contribuable cesse de recevoir des transferts dépend du taux de réduction des transferts qui s'applique lorsque son revenu augmente. Il faut noter que le revenu correspond à un revenu net des cotisations à l'assurance-chômage et au R.R.Q. ainsi que de la déduction générale reliée à un emploi. Le seuil est déterminé comme suit:

$$\textit{Seuil de transferts nuls} = \frac{\text{Prestations de non disponible du programme de garantie de revenu} + \text{Prestations pour frais de garde} + \text{Crédits de taxes de base}}{\text{Taux de réduction des transferts}}$$

Manifestement, le seuil d'imposition nulle et le seuil de transferts nuls ne peuvent être égaux que si l'on procède à un ajustement du côté des impôts. Comme on l'a vu, on aurait pu ajuster les exemptions personnelles en conséquence, mais les simulations effectuées montrent qu'il faudrait alors *grosso modo* doubler le niveau des exemptions personnelles, ce qui serait très onéreux pour le Trésor public.

Il est apparu préférable de conserver le principe d'exemptions personnelles égales au niveau des besoins essentiels à court terme et à long terme et des besoins importants mais non essentiels et de faire l'ajustement par une méthode moins coûteuse. Tel est l'objectif de la réduction forfaitaire d'impôts incluse dans le calcul du seuil d'imposition nulle et dont on a parlé dans la présentation du cadre principal; elle abaisse l'impôt de manière à rendre égaux le seuil de transferts nuls et le seuil d'imposition nulle. Cette réduction forfaitaire d'impôts doit varier avec la taille du ménage, puisque les divers éléments de l'équation ci-dessus varient avec cette taille: le seuil de transferts nuls est en effet de plus en plus haut à mesure qu'augmente la taille du ménage. La réduction forfaitaire d'impôts doit aussi varier avec chaque option, puisque le niveau des prestations de non disponible et le taux de réduction des transferts n'y sont pas les mêmes et que cela déplace le seuil d'annulation des transferts.

En plus du mécanisme de la réduction forfaitaire d'impôts, un second élément doit être mis en place pour assurer l'égalité du seuil de transferts nuls et du seuil d'imposition nulle dans le cas des ménages qui encourent des frais de garde. Il s'agit de l'arrimage entre le niveau de revenu où la subvention pour frais de garde devient nulle et celui où l'impôt débute. Comme il n'y a pas de réduction d'impôts qui vient s'ajouter à la déduction pour frais de garde, il est nécessaire que la subvention pour frais de garde accordée aux ménages bénéficiaires du programme de garantie de revenu soit inférieure à la déduction fiscale; cette dernière doit être égale au montant des dépenses réellement encourues. C'est pourquoi les options II et III utilisent une subvention égale à 50% des coûts de garde, alors que l'option I utilise un taux de subvention de 67% (le taux de réduction des transferts étant de 67%). Dans les options II et III, cette méthode a l'avantage d'accorder une contribution à peu près égale de l'État aux ménages qui encourent des frais de garde tout au long de l'échelle des revenus, que ce soit sous forme de prestations ou sous forme de déductions. Dans l'option I, l'aide est plus grande pour les contribuables à faible revenu, mais, en contrepartie, le taux marginal élevé de 67% réduit l'incitation au travail.

5.2.4.3 La méthode d'indexation

Une autre caractéristique de la réforme à envisager consisterait à conserver égaux le seuil d'imposition nulle et le seuil de transferts nuls, ce qui demande des méthodes d'indexation uniformes. Actuellement, l'indexation de plusieurs paiements de transferts se fait de façon automatique et sur une base tantôt trimestrielle, tantôt annuelle. L'indexation de l'impôt se fait par contre annuellement, de façon discrétionnaire. Si les deux systèmes continuent de fonctionner indépendamment l'un de l'autre, l'harmonisation du régime de taxation et du régime de transferts n'aura duré qu'un temps.

Dans le choix d'une méthode commune d'indexation, malgré les avantages de flexibilité financière qu'apporte au gouvernement la formule discrétionnaire, il serait souhaitable que le nouveau régime soit basé sur une formule d'indexation qui serait fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ou du revenu des travailleurs à faible revenu. Quelle que soit la méthode retenue, il importe que le taux annuel d'indexation soit le même dans les régimes de taxation et de transferts.

Il faut noter enfin que l'indexation devrait toucher à la fois les prestations, les exemptions personnelles, les réductions forfaitaires d'impôts, les crédits de taxes foncières et de taxe de vente et les déductions pour frais de garde, puisque tous ces éléments affectent le niveau du seuil de transferts nuls ou du seuil d'imposition nulle. À des fins d'équité, il serait nécessaire en plus d'appliquer l'indexation à toutes les déductions reliées à la capacité de payer.

5.2.4.4 Les prestations versées par d'autres programmes

Le programme actuel d'aide sociale est un programme de dernier recours lorsqu'un particulier n'a pas de ressources financières suffisantes pour combler ses besoins essentiels. Le nouveau programme de garantie de revenu serait aussi un programme de dernier recours.

Les prestations versées par les autres programmes de transfert (prestations de la C.S.S.T., assurance-chômage, etc.) sont généralement plus élevées que les prestations d'aide sociale. Cependant, il peut arriver que de nombreux bénéficiaires reçoivent ces diverses prestations et qu'ils soient en même temps admissibles au programme d'aide sociale, ce dernier comblant l'écart des besoins.

Le seuil de transferts nuls du programme de garantie de revenu serait encore plus élevé que celui du programme d'aide sociale. Les paiements de transfert devraient donc être traités comme venant compenser les besoins essentiels du particulier ou du ménage, et le montant des prestations du pro-

Tableau V.9

Illustration du fonctionnement du programme de garantie de revenu
Famille de deux enfants de moins de 12 ans selon l'option II
Revenu de travail de 5 000 $ avec ou sans une prestation d'assurance-chômage
(en dollars)

Prestations du programme de garantie de revenu	Avec une prestation d'assurance-chômage de 3 000 $	Sans prestation d'assurance-chômage
• Besoins essentiels reconnus par le programme de garantie de revenu	8 424	8 424
• Moins le crédit de taxe de vente	(160)	(160)
• Moins les transferts fédéraux versés à la famille		
— allocations familiales	(684)	(684)
— crédit d'impôts pour enfants	(686)	(686)
— prestation d'assurance-chômage	(3 000)	—
• Prestation brute du programme de garantie de revenu	3 894	6 894
• Moins 50% d'un revenu de travail net (1)	(2 264)	(2 264)
• Prestation nette du programme de garantie de revenu	1 630	4 630

(1) Revenu de travail de 5 000 $ net des cotisations au R.R.Q. et à l'assurance-chômage et de la déduction reliée aux coûts d'emploi de 6% du revenu de travail, maximum 750 $.

gramme de garantie de revenu sera déterminé de façon résiduelle, comme cela se fait présentement. Le tableau V.9 illustre ce mécanisme.

5.2.4.5 L'intégration administrative

L'intégration administrative découle de l'intégration des deux régimes. Ne serait-ce que pour administrer la déclaration de revenus de fin d'année dans laquelle seraient confrontés transferts reçus, impôts versés et sommes dues, l'intégration administrative s'impose. On imagine mal que la déclaration circule du ministère du Revenu au ministère de la Main-d'oeuvre ou au ministère de l'Éducation pour que chacune des composantes de la déclaration y soit vérifiée. Il est préférable que le tout se fasse par une seule administration, qui pourrait être le ministère du Revenu.

Par contre, il est évident qu'au moins deux systèmes différents seraient mis en oeuvre pour la gestion des acomptes pendant l'année courante. On ne peut demander au ministère du Revenu d'administrer le programme de garantie de revenu, mais on voit mal comment on pourrait demander à un autre ministère de faire les cotisations et les remboursements d'impôts. Il découle de ce choix d'administration séparée des acomptes que les informations appartenant à ces administrations devraient être communiquées à l'administration centrale pour le contrôle des déclarations de fin d'année, comme c'est le cas actuellement dans le régime d'imposition, où tous les employeurs communiquent à la fin de l'année les informations pertinentes au ministère du Revenu. En conséquence, les possibilités d'évasion fiscale dans un tel régime administratif seraient sensiblement réduites par rapport à ce qu'elles sont dans le régime actuel.

En plus de cet avantage pour le gouvernement, les contribuables y trouveraient également leur compte pour ce qui est de la simplicité du régime, de leur aptitude à s'y retrouver et de leur volonté de s'y conformer.

5.3 Les options de réforme

Ce chapitre a décrit à la fois le cadre général de la réforme de même que ses principes et ses modalités. Étant donné la complexité des options qui sont envisagées et la relation étroite qui existe entre chacun de leurs éléments, il importe, afin d'en faciliter la compréhension, d'effectuer une description-synthèse de chacune des options de réforme proposées par le *Livre blanc*.

Chacune des trois options de réforme envisagées implique l'utilisation d'une marge de manoeuvre d'environ 600 millions par le gouvernement pour réaliser les objectifs à la fois d'incitation au travail, de fiscalité concurrentielle, de garantie de revenu, d'efficacité économique et de distribution plus égalitaire des revenus. C'est donc à partir de cette contrainte de coûts que le gouvernement a dû définir ces options, pour en arriver à réaliser à divers degrés les objectifs énumérés précédemment. Ainsi, chacune des options représente un agencement à la fois d'éléments communs permettant de corriger certains problèmes particuliers du système fiscal actuel et d'éléments distinctifs permettant d'atteindre l'un ou l'autre des objectifs. Par exemple, certains mettent l'accent sur la garantie d'un revenu minimum de base plus élevé tandis que d'autres utilisent la marge de manoeuvre pour créer une plus forte incitation au travail.

C'est donc en mettant en évidence les éléments communs à toutes les options de même que les éléments distinctifs de chacune que la réforme peut être résumée.

Au départ, rappelons deux choses. D'abord, les données présentées dans la présente section et en particulier aux tableaux V.10 et V.11 ne constituent pas des propositions finales. Elles sont présentées à des fins d'illustration des principaux éléments de la réforme, dont les impacts seront présentés en détail au chapitre VI. Malgré l'importance de décrire les modalités de la réforme de la façon la plus précise possible, le débat public doit porter avant tout sur les principes qui sous-tendent les diverses options.

Il faut rappeler en deuxième lieu que la description des éléments de réforme correspond à ce qu'elle serait au terme d'un processus plus ou moins long de mise en oeuvre. Une fois qu'un consensus sera établi sur la réforme à entreprendre, une phase transitoire de mise en application suivra; elle sera plus ou moins longue selon la conjoncture du marché du travail et selon la marge de manoeuvre financière du gouvernement. La situation au lendemain de la réforme sera présentée au chapitre VI.

5.3.1 Éléments communs à toutes les options

Les trois options du *Livre blanc* présentent un ensemble d'éléments communs concernant le régime d'imposition, le régime de transferts et, en même temps, leur intégration. Ces mesures communes peuvent toutefois comporter certaines variantes qui sont illustrées au tableau V.11, qui résume les principaux éléments des diverses options concernant le régime d'imposition.

5.3.1.1 Concernant le régime de taxation

En matière d'imposition, le *Livre blanc* propose les mesures communes suivantes:

a) Réforme du système des exemptions personnelles de façon à ne pas imposer les revenus servant à défrayer les besoins essentiels de chaque type de ménage et de façon à corriger certains problèmes du régime d'imposition actuel. Cela implique:

— l'ajustement du niveau de l'exemption personnelle de base pour la ramener au niveau des besoins essentiels reconnus;

— l'égalisation de l'exemption personnelle de base et de l'exemption de personne mariée afin d'harmoniser les exemptions accordées aux couples où deux conjoints travaillent avec celles accordées aux couples où un seul est sur le marché du travail;

— l'extension de l'exemption de personne mariée aux conjoints de fait;

— l'introduction d'une nouvelle exemption pour compenser les besoins supplémentaires des personnes habitant seules un logement;

— l'introduction d'une nouvelle exemption pour enfants à charge de moins de 21 ans. Cette exemption varierait de 1 224 $ à 1 698 $, selon l'option retenue et selon le rang de l'enfant. Les allocations familiales actuelles pourraient continuer de s'appliquer pour les ménages dont la femme en ferait la demande. Les montants ainsi obtenus seraient pris en compte dans le montant des prestations reçues par le ménage ou du montant d'impôts qu'il paie. L'actuelle allocation de disponibilité ne serait maintenue que pour les enfants de moins de deux ans.

— l'augmentation de l'exemption pour autres personnes à charge et l'introduction d'une nouvelle exemption pour le premier enfant d'une famille monoparentale en remplacement de l'actuelle exemption équivalente de personne mariée.

b) Réduction des taux marginaux d'imposition des contribuables, particulièrement de ceux à revenu moyen et à revenu élevé, pour rendre la fiscalité québécoise plus concurrentielle par rapport à celle de l'Ontario.

c) Augmentation de la déduction générale pour frais reliés à l'emploi; elle passe de 3% à 6% du revenu d'emploi, et le maximum passe de 500 $ à 750 $.

d) Réaménagement de la déduction pour frais de garde d'enfants afin de tenir davantage compte des frais réellement encourus:

— passage de 2 000 $ à 3 120 $ (en dollars de 1983) du maximum pour les enfants de moins de 6 ans;

— fixation à 1 560 $ du maximum pour les enfants de 6 à 11 ans;

— possibilité de réclamation par le conjoint ayant le revenu le plus élevé;

— abolition pour les enfants de 12 à 14 ans.

e) Introduction d'un nouveau système de crédits de taxes en vue de compenser les taxes foncières et la taxe de vente afférentes aux besoins essentiels des ménages à faible revenu.

5.3.1.2 Concernant le régime de transferts

Sur le plan du régime de transferts, on retrouve dans les trois options les mesures communes suivantes:

a) Création pour les personnes aptes au travail d'un programme unique de garantie de revenu intégrant les divers programmes qui leur sont actuellement offerts, soit l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, les subventions pour la garde d'enfants, les allocations familiales, les allocations de disponibilité et le remboursement d'impôts fonciers.

b) Amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu afin de les inciter à conserver leur emploi par le versement d'un supplément au revenu de travail dans le cadre du programme de garantie de revenu et par une élimination des impôts à payer tant que ces travailleurs à faible revenu ont droit à des transferts; extension du supplément au revenu de travail aux personnes âgées de moins de 30 ans.

c) Incitation pécuniaire au relèvement de l'« employabilité » des bénéficiaires du nouveau programme de garantie de revenu par le biais de prestations supplémentaires pour tous les bénéficiaires qui entreprennent une démarche de réinsertion sur le marché du travail (formation en industrie, éducation supplémentaire, travaux communautaires, etc.), et ce dans la foulée des programmes adoptés récemment par le gouvernement.

d) Fixation des prestations régulières versées dans le cadre du programme de garantie de revenu d'après les dépenses moyennes de consommation effectuées par les ménages à faible revenu et servant à satisfaire leurs besoins essentiels. Pour les prestataires participant à une démarche favorisant leur « employabilité », intégration de la subvention pour frais de garde, lorsque cela est nécessaire, aux prestations régulières.

e) Maintien du programme actuel d'aide sociale pour les personnes jugées inaptes au travail et possibilité pour ces dernières d'adhésion volontaire au nouveau programme de garantie de revenu si tel est leur choix; aide spéciale aux personnes temporairement inaptes au travail.

f) Harmonisation entre le régime de prêts et bourses et le nouveau programme de garantie de revenu par une prise en compte du revenu des parents dans le calcul des prestations à verser aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu âgés de 18 à 20 ans; cette mesure ne s'appliquant qu'aux bénéficiaires n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans avant l'entrée en vigueur de la réforme.

g) Réaménagement important de la subvention pour frais de garde qui varie, selon l'option choisie, de 50% à 67% des frais encourus. Le maximum des frais admissibles est de 3 120 $ pour chaque enfant d'âge préscolaire et de 1 560 $ pour chaque enfant de 6 à 11 ans. La subvention pour frais de garde qui est accessible non seulement aux travailleurs à faible revenu mais également à ceux qui participent à des programmes préparatoires à l'emploi, serait intégrée à la prestation du programme de garantie de revenu à laquelle ces ménages à faible revenu ont droit. Elle est réduite au même taux que lorsqu'un revenu de travail est gagné.

h) Extension de la subvention pour frais de garde à tous les enfants faisant l'objet de services de garde et non plus seulement aux enfants gardés par des établissements reconnus et détenant un permis de l'Office des services de garde à l'enfance.

5.3.1.3 Concernant les mesures d'intégration des régimes de taxation et de transferts

a) Harmonisation des besoins essentiels reconnus dans le cadre du programme de garantie de revenu avec le niveau de besoins reconnus dans les exemptions personnelles.

b) Introduction d'une réduction forfaitaire d'impôts destinée à relever le seuil d'imposition nulle et à éviter que le régime de taxation et le régime de transferts n'interviennent en même temps, permettant ainsi à un particulier de ne pas payer d'impôts tant qu'il sera bénéficiaire du programme de garantie de revenu et de continuer à recevoir des transferts tant que son revenu ne sera pas assez élevé pour devoir payer des impôts.

c) Mécanisme commun d'indexation des régimes d'imposition et de transferts. Des taux uniformes d'indexation seront appliqués aux exemptions personnelles de même qu'aux prestations.

d) Définitions communes ou à tout le moins compatibles de revenus, d'actifs et de besoins à considérer, d'unité déclarante et de période de comptabilisation entre les régimes d'imposition et de transferts.

e) Introduction d'un régime administratif permettant la conciliation annuelle des sommes reçues mensuellement et versées régulièrement par le ou au contribuable, tant au chapitre du régime d'imposition qu'à celui du régime de transferts.

5.3.2 Éléments distinctifs ou particuliers à chaque option

Comme on l'a vu précédemment, chacune des trois options de réforme prévoit l'utilisation d'une marge de manoeuvre d'environ 600 millions et s'articule autour d'un certain nombre de mesures communes, que l'on vient d'énumérer. Malgré ces divers éléments communs, chacune des options envisagées constitue une approche distincte et originale dans la solution des problèmes reliés aux régimes de taxation et de transferts aux particuliers et traite, selon les objectifs sociaux et économiques recherchés, de façon fort différente les questions fondamentales suivantes: le niveau des prestations et les besoins essentiels reconnus chez les sans-emploi, les taux marginaux de réduction des transferts pour les personnes à faible revenu ou entrant sur le marché du travail, la progressivité de la table des taux marginaux d'imposition, les taux moyens de taxation des différents contribuables et enfin, le degré d'utilisation de la taxe de vente comme moyen de financer les dépenses de l'État. *Grosso modo*, chacune des options se caractérise par les grandes lignes suivantes, qui sont également résumées dans le tableau V.10.

OPTION I

- Niveau élevé des prestations régulières assurant une couverture automatique à la fois des besoins essentiels à court et à long terme à tous les bénéficiaires du programme de garantie de revenu aptes au travail, sans égard à leur disponibilité pour la recherche d'un emploi ou pour participer à des activités de réinsertion sur le marché du travail (formation scolaire ou professionnelle, stages en industrie, travaux communautaires).

- Pour les travailleurs à faible revenu, maintien d'un taux relativement élevé de réduction des transferts par dollar gagné (67%).

- Réduction des taux marginaux d'imposition.

- Maintien du *statu quo* en matière de taxe de vente.

Tableau V.10

Principaux éléments distinctifs des diverses options

Option	Besoins essentiels couverts par les prestations du programme de garantie de revenu[1]			Taux marginal implicite de taxation des faibles revenus	Taux marginal maximum de taxation des revenus élevés[3]	Seuil du revenu imposable au taux maximum	Baisse des impôts	Élargissement de l'assiette de la taxe de vente	Seuil d'imposition nulle[4]
	Personnes actives[2]	Personnes disponibles	Personnes non disponibles						
I	excédant ceux de court et long terme	Court et long terme	Court et long terme	67%	58,4%	69 773 $	Moyenne	Non	16 005 $
II	Court et long terme	Court terme plus habillement	Court terme	50%	58,4%	70 562 $	Moyenne	Non	16 588 $
III	Court et long terme	Court terme plus habillement	Court terme	50%	56,4%	71 760 $	Forte	Oui	18 948 $
Régime actuel	Besoins essentiels à court et long terme			75% à 100%	60,4%	60 714 $		—	11 918 $

1. Les besoins essentiels à court terme sont les dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel comme l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels.
   Les besoins essentiels à long terme comprennent les dépenses n'entrainant pas de déboursés réguliers. Il s'agit de l'habillement et des meubles.
   Les besoins importants mais non essentiels concernent les dépenses affectées au transport en commun, les loisirs et la lecture.
2. Personnes participant à des activités de réinsertion.
3. Inclut l'impôt fédéral.
4. Le seuil d'imposition nulle qui est illustré est celui du contribuable marié ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail.

OPTION II

- L'option II assure également la couverture des besoins essentiels à court et à long terme mais exige, en contrepartie, que les bénéficiaires d'aide sociale aptes au travail qui participent à une activité de réinsertion sur le marché du travail ou occupent un emploi à temps partiel. Un niveau de prestations régulières (besoins essentiels à court terme plus besoins en habillement) est assuré aux bénéficiaires aptes au travail, disponibles pour se chercher du travail ou pour participer à une activité de réinsertion, mais ne participant pas effectivement à une telle activité. Les bénéficiaires aptes au travail mais non disponibles pour la recherche d'un emploi ou pour participer à une activité de réinsertion, recevraient un niveau inférieur de prestations équivalant aux besoins essentiels à court terme.

- Pour les travailleurs à faible revenu, faible taux de réduction des transferts par dollar gagné, soit 50%.

- Réduction des taux marginaux d'imposition.

- Maintien du *statu quo* en matière de taxe de vente.

OPTION III

- Élargissement de la taxe de vente à l'ensemble des biens de consommation, à l'exception de l'alimentation, des médicaments prescrits et des services professionnels.

- Même principe d'établissement du niveau des prestations qu'à l'option II. Les prestations sont cependant un peu plus élevées pour compenser l'augmentation de la taxe de vente payée par les contribuables à faible revenu sur l'achat des biens servant à la satisfaction de leurs besoins essentiels, par suite de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente.

- Pour les travailleurs à faible revenu, diminution importante du taux de réduction des transferts par dollar gagné, qui est fixé à 50%.

- Réduction importante des taux marginaux d'imposition.

Décrivons maintenant de façon plus détaillée la démarche envisagée dans chacune des options à l'égard des questions fondamentales que l'on vient d'énumérer.

5.3.2.1 L'option I

L'option I est de conception plus traditionnelle, en ce sens qu'elle compense de façon automatique les besoins essentiels à court et à long terme des bénéficiaires sans que ceux-ci aient à participer ou soient disposés à participer à des programmes favorisant leur entrée sur le marché du travail. Ainsi, le même niveau de prestations du programme de garantie de revenu est accordé à ceux qui ne sont pas disponibles pour participer à des activités de réinsertion sur le marché du travail qu'à ceux qui le sont; ce niveau est à peu près égal à ce qu'il est dans l'actuel programme d'aide sociale.

Dans le régime actuel, l'effet conjugué de la réduction des transferts et de la hausse des impôts fait qu'un bénéficiaire de l'aide sociale remet actuellement à l'État la quasi-totalité des gains supplémentaires qu'il retire de sa réinsertion au marché du travail, particulièrement s'il travaille au salaire minimum. Son taux marginal implicite de taxation est donc de 100% ou, s'il retire des prestations du supplément au revenu de travail, de 75%.

En raison des prestations élevées qu'elle préconise, l'option I augmente peu l'incitation au travail en maintenant des taux marginaux implicites de taxation de l'ordre de 67%. Le bénéficiaire du programme de garantie de revenu qui se trouve un emploi au salaire minimum ne conserve donc que 33% des gains qu'il tire de son travail si l'option I est retenue.

Sur le plan de l'imposition du revenu, l'option I augmente l'incitation au travail en relevant le seuil d'imposition nulle des contribuables. À titre d'exemple, le couple marié ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans mais dont un seul conjoint est sur le marché du travail ne paie actuellement pas d'impôt dans le régime québécois tant que son revenu n'a pas atteint 11 918 $. L'option I permet de porter le seuil d'imposition nulle de cette famille à 16 005 $.

Le nombre de tranches de revenus imposables de même que la progressivité de l'échelle québécoise des taux d'imposition ont également été réduits. Le taux marginal maximum d'imposition, qui est actuellement de 32% dans la table des taux d'imposition du Québec en tenant compte de la réduction générale d'impôts de 3%, a été réduit à 30%.

Enfin, l'option I préconise le *statu quo* en matière de taxe de vente.

5.3.2.2 L'option II

L'option II diffère de l'option I en ce sens qu'elle exige des bénéficiaires qu'ils participent à une démarche favorisant leur réinsertion sur le marché du travail ou qu'ils occupent un emploi à temps partiel, pour leur assurer la couverture de leurs besoins essentiels à court et à long terme. Quant aux personnes qui ne sont pas disponibles pour entreprendre une telle démarche, le niveau de leurs prestations serait ramené à un niveau équivalent aux dépenses nécessaires pour la satisfaction de leurs besoins essentiels de court terme. Dans la majorité des cas, ces prestations correspondent *grosso modo* à celles versées aux bénéficiaires en Ontario. Enfin, l'option II assure aux bénéficiaires disponibles pour participer à une démarche de réinsertion, que leurs prestations seront maintenues au niveau actuel au lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à ce qu'elles représentent le niveau de leurs besoins essentiels à court terme plus leurs besoins en habillement.

Le fait de réduire les prestations de non disponible aux seuls besoins à court terme permet de diminuer les taux marginaux de réduction des transferts et rend financièrement plus intéressant le retour au marché du travail ou la participation à des activités de réinsertion. Dans l'option II, les taux marginaux implicites de taxation sont réduits à 50%, comparativement à presque 100% dans le régime actuel et à 67% dans l'option I. L'option II permet donc au bénéficiaire du programme de garantie de revenu de conserver une partie substantielle de ses gains de travail et, par conséquent, augmente son incitation au travail.

Sur le plan de l'imposition, l'option II présente peu de différences significatives par rapport à l'option I. À cet égard, il convient de mentionner que l'option II présente une table d'imposition dont les taux marginaux varient entre 16% et 30%, tout comme dans l'option I, et des tranches de revenus imposables qui diffèrent légèrement de l'option I, comme l'indique le tableau V.4. Quant au seuil d'imposition nulle, il se compare favorablement à celui de l'option I. Dans le cas du contribuable marié ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail, son seuil d'imposition nulle est, dans l'option II, de 16 588 $, comparativement à 16 005 $ dans l'option I et à 11 918 $ dans le régime actuel.

L'option II favorise le maintien du *statu quo* en matière de taxe de vente.

5.3.2.3 L'option III

Contrairement aux options I et II, l'option III favorise une utilisation beaucoup plus intensive des taxes à la consommation. Une extension de la taxe de vente à l'ensemble des biens de consommation, à l'exception de l'alimentation, des médicaments prescrits et des services professionnels, permettrait de produire une marge de manoeuvre additionnelle de 900 millions que le gouvernement pourrait utiliser pour aller beaucoup plus loin que les options I et II dans la poursuite des objectifs d'incitation au travail et d'efficacité économique.

L'option III propose que cette importante marge de manoeuvre additionnelle soit utilisée afin de réduire davantage les taux d'imposition de tous les contribuables. La table des taux d'imposition de l'option III est donc celle qui présente les taux marginaux les plus bas; ces taux marginaux varient de 13% à 28% comparativement à des taux variant entre 16% et 30% dans les autres options. L'option III réduit donc les impôts pour l'ensemble des contribuables, et il est celui qui s'avère le plus intéressant pour ceux qui ont des revenus moyen et élevé. Cette option vise donc à augmenter l'incitation au travail chez tous les travailleurs et à rendre la fiscalité québécoise plus concurrentielle. En plus d'offrir des taux marginaux inférieurs, l'option III présente un seuil d'imposition nulle plus élevé que les options I et II: dans notre exemple de référence (couple avec deux enfants et dont un seul conjoint est sur le marché du travail), ce contribuable ne paiera aucun impôt tant qu'il n'aura pas gagné 18 948 $, comparativement à 11 918 $ dans le régime actuel et à environ 16 000 $ dans les options I et II.

En matière de transferts aux sans-emploi, l'option III s'inspire des mêmes principes que l'option II, puisque les besoins essentiels à court et à long terme ne sont assurés qu'aux bénéficiaires qui participent à des activités de réinsertion. Les bénéficiaires disponibles ont droit aux prestations régulières, qui équivaudront, après la mise en oeuvre complète de la réforme, aux coûts des besoins essentiels à court terme plus les besoins en habillement, tandis que les bénéficiaires non disponibles n'ont droit qu'à des prestations couvrant les besoins essentiels à court terme. En ce qui concerne les travailleurs à faible revenu, l'option III offre une plus grande incitation au travail que le régime actuel en maintenant les taux marginaux implicites de taxation à 50%, ce qui est comparable à l'option II.

Tableau V.11

Régime d'imposition
Principaux éléments des diverses options de réforme (1983)

Éléments	Régime actuel	Option I	Option II	Option III	Remarques
1 Modification au revenu imposable					
1.1 Les exemptions personnelles					
1.1.1 Exemption de base	5 030 $	4 392 $	Idem	4 482 $	— Égalisation avec l'exemption de conjoint — Inclut 215 $ de déduction pour taxes foncières
1.1.2 Exemption de conjoint	3 770 $ moins revenu net du conjoint aux fins de l'impôt sur le revenu excédant 1 360 $	4 392 $ moins revenu net du conjoint	Idem	4 482 $ moins revenu net du conjoint	— Abolition du seuil de revenu net ne réduisant pas l'exemption — Inclut 215 $ de déduction pour taxes foncières
1.1.3 Exemption pour chaque enfant à charge					
• De 18 ans et plus	1 260 $ moins revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu excédant 2 800 $				
• De 16 et 17 ans	770 $ moins revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu excédant 2 800 $	1 668 $ pour le premier + 1 224 $ pour chacun des suivants moins revenu net de l'enfant à charge	Idem	1 698 $ pour le premier + 1 254 $ pour chacun des suivants moins revenu net de l'enfant à charge	— Abolition du seuil de revenu net ne réduisant pas l'exemption — Inclut 55 $ de déduction pour taxes foncières
• Moins de 16 ans	Aucune				
1.1.4 Exemption en raison d'âge	2 100 $ par personne âgée de 65 ans et plus	Maintenue pour celles qui sont à la retraite	Idem	Idem	
1.1.5 Exemption pour personnes à charge de 21 ans ou plus (incluant les enfants)	1 260 $ moins revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu excédant 2 800 $	4 177 $ moins revenu net de la personne à charge	Idem	4 267 $ moins revenu net de la personne à charge	
1.1.6 Exemption spéciale pour personne vivant seule dans un logement	Aucune	684 $	Idem	Idem	
1.1.7 Exemption équivalente de personne mariée	3 770 $ moins revenu net au fin de l'impôt sur le revenu excédant 1 360 $ pour le premier enfant d'une famille monoparentale	Abolie et remplacée par l'une des deux propositions suivantes (à déterminer):			
		Proposition A: Exemption égale à celle de conjoint plus subvention des frais de garde égale à 67% des frais encourus	Idem, sauf que les frais de garde sont subventionnés à 50% dans la proposition A.	Idem	Les modalités sont définies de façon plus précise à la section 7.4.3.
		Proposition B: Exemption égale à 150% de celle du premier enfant à charge plus subvention de frais de garde égale à 100% des frais encourus			

Tableau V.11 (suite)

Régime d'imposition
Principaux éléments des diverses options de réforme (1983)

Éléments	Régime actuel	Option I	Option II	Option III	Remarques
1.2 Modification à la déduction des frais reliés à l'emploi	3% du revenu de travail jusqu'à un maximum de 500 $	6% du revenu de travail jusqu'à un maximum de 750 $	Idem	Idem	
1.3 Déduction générale de 100 $	Déduction automatique de 100 $	Abolie	Idem	Idem	
1.4 Déduction pour frais de scolarité	La déduction pour frais de scolarité est accordée à l'étudiant et n'est pas transférable aux parents ou à la personne ayant l'étudiant à sa charge. La déduction n'est pas reportable d'une année à l'autre.	La déduction serait transférable aux parents ou à la personne ayant la charge de l'étudiant et transférable d'une année à l'autre.	Idem	Idem	
1.5 Revenu de bourses d'études	Exonération des premiers 500 $ de revenu de bourses d'études	Abolition de l'exonération	Idem	Idem	
1.6 Déduction pour frais de garde	Accordée à l'égard des enfants de moins de 14 ans ayant fait l'objet de service de garde. La déduction maximale est le moins élevé des montants suivants: — les frais réellement encourus; — 2 000 $ par enfant et 6 000 $ par famille; — les ⅔ du revenu de travail du conjoint ayant le revenu le moins élevé. La déduction est réclamée par le conjoint ayant le revenu le plus faible.	Accordée à l'égard des enfants de 11 ans et moins ayant fait l'objet de service de garde. La déduction maximale est le moins élevé des montants suivants: — les frais réellement encourus — 3 120 $ pour les enfants de moins de 6 ans; — 1 560 $ pour ceux de 6 à 11 ans; — 40% du revenu de travail du conjoint ayant le revenu le moins élevé. La déduction peut être réclamée par le conjoint ayant le revenu le plus élevé.	Idem	Idem	
2 Modification de l'impôt à payer					
2.1 La table d'imposition	Taux marginaux variant entre 13% et 33% du revenu imposable	Taux marginaux variant entre 16% et 30% du revenu imposable et réduction du nombre de tranches d'imposition.	Idem	Taux marginaux variant entre 13% et 28% du revenu imposable et réduction du nombre de tranches d'imposition.	
2.2 Réduction générale d'impôts	3% de l'impôt à payer	Intégrée dans la nouvelle table d'imposition	Idem	Idem	
2.3 Réduction forfaitaire d'impôts					La réduction forfaitaire n'est pas remboursable et se limite au montant d'impôts à payer.
2.3.1 Personne habitant seule	Aucune	275 $	375 $	290 $	
2.3.2 Personne seule partageant son logement	Aucune	220 $	265 $	205 $	
2.3.3 Couple	Aucune	440 $	530 $	410 $	

Tableau V.11 (suite)

Régime d'imposition
Principaux éléments des diverses options de réforme (1983)

Éléments	Régime actuel	Option I	Option II	Option III	Remarques
3 Modification aux crédits d'impôt					
3.1 Allocations familiales du Québec	Montant mensuel variant entre 7,90 $ et 15,80 $ selon le rang de l'enfant et payable à l'égard des enfants de 17 ans et moins.	Régime d'exemptions pour enfants à charge ou d'allocations familiales (choix fondamental discuté au chapitre VII)	Idem	Idem	
3.2 Allocation de disponibilité du Québec	Montant annuel de 300 $ pour le premier enfant, 200 $ pour le deuxième enfant et 100 $ pour les suivants, payable à l'égard des enfants de moins de 6 ans à la mère en lieu et place de la déduction pour frais de garde (selon l'option la plus avantageuse).	Maintenue pour les enfants de moins de 2 ans selon les montants en vigueur dans le régime actuel.	Idem	Idem	
3.3 Crédit de taxe de vente	Aucun	De base: 60 $ Conjoint: 60 $ Par enfant: 20 $ Le crédit est réduit au taux de 3% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle.	Idem	De base: 150 $ Conjoint: 150 $ Par enfant: 50 $ Le crédit est réduit au taux de 3% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle.	Le seuil d'imposition nulle est égal aux exemptions personnelles du contribuable *plus* les déductions pour frais reliés à l'emploi *plus* le revenu annulant l'effet du crédit de taxe de vente et de la réduction forfaitaire d'impôts (voir section 5.2.4.2).
3.4 Crédit de taxes foncières	Le crédit actuel représente 40% des taxes foncières payées à l'égard de la résidence principale du ménage (maximum 1 000 $) moins 2% du revenu net du ménage reconnu aux fins du remboursement d'impôts fonciers. Le revenu net aux fins du remboursement est égal à 90% du revenu total du ménage (en y incluant les transferts) moins les exemptions personnelles totales du ménage. Le crédit maximum est de 400 $.	Introduction d'un nouveau crédit de taxes foncières égal à 40% des taxes foncières payées à l'égard de la résidence principale en excédant de la déduction pour taxes foncières (maximum 800 $) moins 2% du revenu excédant le seuil d'imposition nulle. Le crédit maximum est de 320 $.	Idem	Idem	

Les effets de la réforme proposée

Chapitre VI
Les effets de la réforme proposée

6.1 Les effets de la réforme sur la situation fiscale des ménages 256

6.1.1 Les contribuables à revenu moyen **256**
6.1.1.1 Les couples avec enfants **256**
6.1.1.2 Les autres catégories de ménages **257**
6.1.2 Les contribuables à faible revenu **263**
6.1.2.1 Les couples ayant deux enfants âgés de moins de 12 ans **268**
6.1.2.2 Les autres catégories de ménages dont le chef a plus de 30 ans **273**
6.1.2.3 Les célibataires de moins de 30 ans sans personne à charge **273**
6.1.2.4 Conclusion **283**
6.1.3 Les contribuables à revenu élevé **283**

6.2 L'équité du système fiscal 287

6.3 L'impact sur l'efficacité de l'économie 295

6.3.1 Description du modèle numérique d'équilibre général **295**
6.3.2 Résultats d'ensemble apportés par le modèle **297**
6.3.2.1 Comparaison des options I et II avec la situation actuelle **297**
6.3.2.2 Évaluation des deux volets de l'option III **299**
6.3.3 Effets comparés par catégories socio-économiques **301**

6.4 Les effets sur la répartition des revenus 302

6.5 L'impact financier sur les ménages et sur le budget du gouvernement 311

Chapitre VI
Les effets de la réforme proposée

La réforme proposée est d'une ampleur considérable et préconise une multiplicité de mesures qui sont susceptibles non seulement de modifier le régime québécois de taxation, mais également d'apporter des changements en profondeur dans le régime de transferts aux particuliers. Aussi importe-t-il, afin de porter un jugement éclairé sur la réforme, de mesurer les effets des différentes options en fonction des objectifs sous-jacents qui ont été définis au chapitre I du présent document. Ces objectifs, rappelons-le, sont un maximum d'équité, une distribution acceptable des revenus, l'efficacité économique, l'incitation au travail et, enfin, l'adoption d'une fiscalité plus concurrentielle.

Mais avant de présenter les effets de la réforme en regard des objectifs, il est important de montrer d'abord son effet sur le contribuable lui-même et de distinguer pour les bénéficiaires du programme de garantie de revenu les effets de la réforme au lendemain de sa mise en place et au terme de son implantation. Ce sont les premiers aspects de la réforme présentés dans ce chapitre, puisque l'intérêt premier du contribuable est de savoir s'il lui en coûtera plus ou moins après la réforme pour financer les services de l'État et celui du bénéficiaire, s'il recevra plus ou moins en transferts de l'État, selon leur revenu, leur statut civil ou selon toute autre caractéristique, aussi bien en fonction de la contribution nette au financement de l'État qu'en fonction du taux marginal d'imposition.

Dans la poursuite de l'objectif d'équité, le système fiscal québécois comporte différents problèmes reliés, entre autres, à l'**unité d'imposition***, à la définition de la capacité de payer ou à la reconnaissance de certaines dépenses (ex.: frais de garde d'enfants), de même qu'à des traitements fiscaux qui varient selon les différentes catégories de contribuables se trouvant dans des situations similaires de revenus. La section 6.2 décrit l'effet des différentes mesures qui sont envisagées pour améliorer l'équité du système fiscal québécois.

D'autre part, tout système fiscal, quel qu'il soit, modifie l'allocation des ressources dans l'économie et comporte des effets négatifs en ce qui a trait au fonctionnement de l'économie (désincitation au travail, développement d'une **économie souterraine**, etc.). La section 6.3 tente d'évaluer dans quelle mesure les **pertes économiques** engendrées par le système actuel pourraient être réduites dans l'une ou l'autre des différentes options proposées et dans quelle mesure la production et l'emploi pourraient être stimulés par leur application.

Cependant, le choix de la réforme optimale ne doit pas se fonder uniquement sur des critères de nature économique. La redistribution des revenus constitue également un critère important d'évaluation. Ainsi, les gains en efficacité s'accompagnent souvent, en contrepartie, d'une détérioration dans la répartition des revenus. Toutefois, comme l'inégalité dans les revenus d'emploi constitue l'élément déterminant de la répartition inégale des revenus et comme la réforme vise entre autres à rendre le marché du travail plus attrayant pour les personnes à faible revenu, il est possible que disparaisse à moyen terme le conflit entre l'efficacité économique et la justice distributive, entre le niveau de la production totale et sa répartition entre les individus. La section 6.4 mesure la capacité redistributive de chacune des options considérées.

Enfin, les effets de la réforme sur les équilibres financiers de l'État font l'objet de la dernière analyse de ce chapitre.

---

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

6.1 Les effets de la réforme sur la situation fiscale des ménages

La partie I du *Livre blanc* a présenté une analyse des régimes québécois de taxation et de transferts à partir d'indicateurs fiscaux qui ont permis d'en dégager certaines caractéristiques. Ces mêmes indicateurs fiscaux sont utilisés dans la présente section pour illustrer les effets de la réforme sur certains contribuables types et pour comparer la nouvelle situation financière et fiscale des particuliers selon leur revenu avec celle qui prévaut sous le système fiscal actuel.

Ce mode d'analyse a toutefois un caractère statique qui suppose que les particuliers continuent à gagner le même revenu brut et que le nouvel environnement fiscal créé par la réforme n'a pas d'incidence sur leur comportement. Or, c'est précisément l'objet de la réforme que de chercher à influencer le comportement des particuliers pour les inciter à accroître leur revenu. Ces effets, que l'on peut qualifier de dynamiques, sont analysés aux sections 6.3 et 6.4, mais de façon plus agrégée, à l'aide d'indicateurs économiques.

La réforme proposée comporte, en raison de son ampleur, des effets sur le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables, des mieux nantis aux plus démunis. Certaines mesures pourraient entrer en vigueur dès le lendemain de la réforme alors que d'autres pourraient prendre quelques années avant d'être réalisées complètement. Tandis que les modifications au régime de taxation proposées par les différentes options s'appliqueraient pleinement au lendemain de la réforme, certaines modifications au régime de transferts seraient mises en application graduellement.

Dans un premier temps, on présente ces effets sur les contribuables à revenu moyen, soit la majorité des contribuables. En effet, en 1983, environ 45% des ménages ont un revenu de source privée se situant entre 15 000 $ et 50 000 $ par année, alors qu'environ 50% se situent en-dessous et 5% au-dessus de cet intervalle de revenu. Toute réforme affectant de manière significative le comportement de ces ménages à revenu moyen aura des répercussions importantes pour l'ensemble de l'économie québécoise. Dans un deuxième temps, on analyse les effets de la réforme sur les contribuables à faible revenu en insistant sur l'évolution de leur revenu disponible et sur l'incitation, pour ces contribuables, à participer au marché du travail. Enfin, la situation des contribuables à revenu élevé est examinée en prenant en considération le caractère concurrentiel de la fiscalité québécoise à leur endroit.

6.1.1 Les contribuables à revenu moyen

Le tableau VI.1 illustre les effets de la réforme pour les ménages les plus représentatifs, soit les couples dont un seul conjoint est sur le marché du travail et qui a deux enfants, soit de 6 à 11 ans ou de moins de 6 ans; il indique aussi les effets de la réforme pour trois autres cas types, soit pour le couple sans enfant et pour le célibataire, selon qu'il occupe seul un logement autonome ou selon qu'il le partage avec d'autres. Les tableaux VI.2, VI.3 et VI.4 font voir la situation fiscale des ménages où les deux conjoints travaillent et de ceux qui sont composés de personnes de 65 ans et plus. Les critères qui servent à évaluer les effets de la réforme sur la situation fiscale des ménages sont leur contribution nette au financement de l'État (impôts, cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de rentes du Québec, taxes à la consommation et taxes foncières nets de tous les transferts et crédits de taxes) et les taux marginaux implicites de taxation (proportion d'une augmentation du revenu de travail allouée aux impôts, frais de garde et réductions de transferts).

6.1.1.1 Les couples avec enfants

Comme le montre le tableau VI.1, un couple avec enfants voit, par la réforme, diminuer sa contribution nette au financement de l'État et, par conséquent, augmenter son revenu disponible. Dans presque toutes les options aussi, son taux marginal implicite de taxation est abaissé, ce qui rend plus avantageuse sa participation au marché du travail.

La baisse de sa contribution nette varie de 530 $ à 1 370 $ selon le revenu et l'option considérés, lorsque les enfants ont entre 6 et 11 ans, et elle baisse de 330 $ à 1 180 $ lorsqu'ils ont moins de 6 ans. Ces baisses sont occasionnées, en premier lieu, par la nouvelle réduction forfaitaire d'impôts destinée à relever le seuil d'imposition nulle; celle-ci atteint 410 $ dans l'option III et 530 $ dans l'option II pour ces deux catégories de ménage. Ces baisses sont occasionnées, en deuxième lieu, par le rehaussement des exemptions pour enfants à charge. Ainsi, la perte par ces ménages d'un montant de 211 $ versé actuellement par le système

d'allocations familiales du Québec est plus que compensée par le fait que le conjoint participant au marché du travail aurait droit à des exemptions pour enfants à charge de 2 892 $ dans les options I et II et de 2 952 $ dans l'option III; ces nouvelles exemptions représentent en effet, dans les options I et II, une réduction d'impôts allant de 460 $ à 870 $ selon que le contribuable est au taux marginal minimum ou maximum. La disparition de l'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 à 5 ans explique l'écart de 200 $ entre la baisse de la contribution nette de ces deux types de ménage.

Les autres éléments de la réforme n'apportent que des modifications mineures pour ces catégories de ménages. Leur exemption de base est diminuée mais leur exemption de conjoint, augmentée, de sorte que le total des deux demeure à peu près inchangé: de 8 900 $ à 8 784 $ dans les options I et II et à 8 964 $ dans l'option III. De même, la table des taux d'imposition n'est pas modifiée sensiblement, sauf dans l'option III où les réductions de taux marginaux sont financées par un élargissement de l'assiette de la taxe de vente. L'augmentation de la déduction pour frais généraux reliés à l'emploi réduit aussi le fardeau fiscal du ménage, mais elle lui fait gagner moins de 100 $. Il en va de même pour le nouveau crédit de taxe de vente, principalement chez les contribuables à revenu moyen inférieur (moins de 30 000 $) et dans l'option III. Quant au nouveau crédit de taxes foncières, son effet est moindre que dans le régime actuel puisque, comme une partie des taxes foncières est intégrée dans les exemptions personnelles, il n'est appliqué que sur les taxes excédant cette moyenne.

Les effets de la réforme sur les taux marginaux du couple ayant deux enfants à charge et dont un seul conjoint travaille sont également positifs dans l'ensemble. On note une exception: les revenus se situant autour de 20 000 $. Ce phénomène s'explique par la nécessité d'en arriver à une courbe de taux marginaux implicites de taxation plus uniforme que celle du régime actuel. De plus, c'est autour de ce niveau de revenu que le régime vient récupérer progressivement les crédits de taxes accordés. Les taux moyens de taxation du revenu de travail sont cependant inférieurs, comme l'illustre la baisse de la contribution nette.

En dehors de cette exception, les taux marginaux baissent de 2% à 3% dans les options I et II et de 4% à 5% dans l'option III. Il eût été difficile de faire plus, compte tenu des disponibilités budgétaires anticipées et du grand nombre de contribuables touchés à ces niveaux de revenus. Néanmoins, la section 6.3 montre que l'effet économique qui en résulte n'est pas négligeable.

6.1.1.2 Les autres catégories de ménages

Chez les autres catégories de ménages à revenu moyen, les réductions d'impôts accordées sont un peu moins fortes. On y retrouve cependant les mêmes tendances, à savoir que les contribuables à revenu moyen sont plus avantagés par l'option III, particulièrement les contribuables à revenu moyen supérieur (plus de 30 000 $) et que les autres options apportent un bénéfice assez égal, mais de moindre importance, à toutes les catégories de contribuables.

D'une part, les couples sans enfant sont un peu moins avantagés par la réforme que les couples avec enfants, puisqu'ils ne bénéficient pas comme eux de la prise en compte plus complète des besoins essentiels des enfants. Pour la même raison, il en est de même pour les célibataires occupant seuls un logement autonome. D'autre part, ce sont les célibataires partageant avec d'autres un logement qui tirent le moins d'avantages de la réforme, puisqu'on cesse de leur reconnaître les mêmes besoins essentiels que les célibataires occupant seuls un logement autonome.

Quant aux couples dont les deux conjoints travaillent, leur situation fiscale est exposée aux tableaux VI.2 et VI.3; le premier tableau indique la variation de leur contribution nette au financement de l'État pour un revenu total réparti également entre les deux et variant de 25 000 $ à 60 000 $; le second tableau porte sur les taux marginaux auxquels ils font face.

Le ménage type montré au tableau VI.2 est celui du couple ayant deux enfants de 6 à 11 ans. Il peut donc être comparé au deuxième cas du tableau VI.1. Comme on le voit, la réforme diminue l'écart de la contribution nette au financement de l'État entre les familles où un seul conjoint travaille plutôt

Tableau VI.1

Écart dans la contribution nette et les taux marginaux implicites de taxation entre le régime actuel et les options de réforme pour différentes catégories de ménages et selon le revenu de travail
(en dollars)

Catégorie de ménages	Revenu : 15 000 $		Revenu : 18 000 $		Revenu : 21 500 $	
	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)
Couple **2 enfants de moins de 6 ans[2]** **1 seul revenu de travail**						
• Option I	−353	−9	−376	+3	−331	—
• Option II	−436	−13	−494	+3	−420	+1
• Option III	−460	−15	−562	—	−532	+1
Couple **2 enfants de 6 à 11 ans** **1 seul revenu de travail**						
• Option I	−548	−9	−573	+2	−530	—
• Option II	−632	−13	−691	+3	−619	+1
• Option III	−661	−16	−765	—	−719	+1
Couple sans enfant **1 seul revenu de travail**						
• Option I	−244	+5	−179	+1	−161	—
• Option II	−365	+5	−270	+1	−234	+1
• Option III	−445	+2	−369	+1	−293	+2
Célibataire **occupant seul un logement**						
• Option I	−133	—	−152	−1	−163	—
• Option II	−232	—	−225	—	−218	+1
• Option III	−237	−2	−303	−3	−366	−2
Célibataire **partageant un logement**						
• Option I	+2	+1	+28	—	+35	—
• Option II	−32	+2	+10	+1	+36	+1
• Option III	−86	−1	−103	−2	−162	−2

Tableau VI.1 (suite)

Écart dans la contribution nette et les taux marginaux implicites de taxation entre le régime actuel et les options de réforme pour différentes catégories de ménages et selon le revenu de travail
(en dollars)

Revenu : 25 000 $		Revenu : 30 000 $		Revenu : 40 000 $		Revenu : 50 000 $	
Contribution nette[1]	Taux marginal (%)	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)	Contribution nette[1]	Taux marginal (%)
−360	−3	−486	−2	−641	−3	−832	−2
−436	−2	−509	−2	−616	−2	−769	−2
−481	−1	−560	−5	−844	−5	−1 176	−4
−567	−2	−691	−2	−851	−3	−1 015	−2
−622	−1	−713	−2	−826	−2	−953	−2
−691	−1	−742	−1	−1 060	−5	−1 365	−4
−189	−1	−276	−2	−400	−1	−528	−2
−233	—	−296	−1	−366	−1	−465	−2
−326	−3	−475	−4	−730	−3	−1 003	−4
−177	—	−207	—	−309	−2	−473	−2
−208	—	−211	—	−277	−1	−407	−1
−433	−2	−541	−2	−802	−4	−1 138	−4
+28	—	+5	—	−91	−2	−246	−2
+48	—	+52	—	—	−1	−122	−1
−223	−2	−305	−2	−568	−4	−895	−4

1. Un signe (−) indique une réduction de la contribution nette (ou du fardeau fiscal) par rapport au régime actuel, après l'entrée en vigueur de la réforme.

2. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans.

que les deux. Par exemple, à 40 000 $ de revenu et selon l'option II, la contribution nette est réduite de 826 $ dans le premier cas et de 524 $ dans le second cas, réduisant ainsi d'environ 300 $ l'écart de contribution nette à ce niveau de revenu. La différence provient de ce que la réforme cesse d'accorder des exemptions personnelles plus élevées au couple où les deux conjoints travaillent et de ce que la progressivité de la table des taux marginaux d'imposition est moins grande. Il s'ensuit que les diminutions d'impôts qui leur sont accordées sont un peu moins fortes que celles qui sont accordées au couple où le même revenu est gagné par un seul conjoint.

Tableau VI.2

Effets des différentes options sur la contribution nette au financement de l'État
Couple avec 2 enfants de 6 à 11 ans
Deux revenus égaux de travail
(en dollars)

Revenu de travail	Contribution nette selon le régime actuel	Variation de la contribution nette selon les options		
		Option I	Option II	Option III
25 000	3 733	−523	−619	−468
30 000	5 917	−503	−611	−547
40 000	10 656	−470	−524	−670
50 000	15 109	−488	−487	−828
60 000	19 815	−557	−500	−1 044

Tableau VI.3

Taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint
(en pourcentage)

Revenu de travail du deuxième conjoint, passant	Couple avec 1 enfant, 2 à 5 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail			Couple avec 2 enfants, 2 à 5 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail			Couple avec 2 enfants, 6 à 11 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail		
	8 000 $	15 000 $	21 500 $	8 000 $	15 000 $	21 500 $	8 000 $	15 000 $	21 500 $
De 0 à 8 000 $									
Hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail	39	39	39	78	78	78	39	39	39
Taux marginal implicite de taxation[1]									
• Régime actuel									
— sans subvention pour frais de garde	81	66	68	127	106	107	84	64	64
— avec subvention pour frais de garde	62	66	68	79	80	102	75	64	64
• Option I	83	59	61	96	87	89	83	58	60
• Option II	74	59	61	94	88	88	74	57	60
• Option III	75	60	60	94	90	89	74	58	59

Tableau VI.3 (suite)

Taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint
(en pourcentage)

Revenu de travail du deuxième conjoint, passant	Couple avec 1 enfant, 2 à 5 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail			Couple avec 2 enfants, 2 à 5 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail			Couple avec 2 enfants, 6 à 11 ans Revenu de travail du conjoint déjà sur le marché du travail		
	8 000 $	15 000 $	21 500 $	8 000 $	15 000 $	21 500 $	8 000 $	15 000 $	21 500 $
De 0 à 15 000 $									
Hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail	21	21	21	42	42	42	21	21	21
Taux marginal implicite de taxation[1]									
• Régime actuel									
— sans subvention pour frais de garde	60	51	53	84	69	71	61	48	50
— avec subvention pour frais de garde	60	51	53	70	65	71	61	48	50
• Option I	63	49	51	80	64	66	65	48	51
• Option II	57	49	51	73	64	66	57	48	51
• Option III	58	48	49	75	64	65	58	48	50
De 0 à 21 500 $									
Hausse des frais de garde par rapport à celle du revenu de travail	15	15	15	29	29	29	15	15	15
Taux marginal implicite de taxation[1]									
• Régime actuel									
— sans subvention pour frais de garde	54	49	49	71	62	62	55	47	48
— avec subvention pour frais de garde	54	49	49	69	62	62	55	47	48
• Option I	56	47	48	68	58	60	57	47	49
• Option II	52	47	48	63	57	60	52	47	49
• Option III	52	46	46	63	57	58	52	47	47

1. Le taux marginal implicite de taxation correspond à la hausse des impôts, à la réduction des transferts et à la hausse des frais de garde par rapport à la hausse du revenu de travail.

Il est intéressant aussi de voir comment la réforme modifie les taux marginaux implicites de taxation auxquels fait face un deuxième conjoint qui entre sur le marché du travail. Le tableau VI.3 illustre cet impact pour différentes situations familiales, y compris pour le couple qui, dans le système actuel, reçoit une subvention pour frais de garde et pour celui qui n'en reçoit pas. Ce dernier cas est le plus représentatif, comme on le sait.

Il s'ensuit que pour le couple qui ne bénéficie pas actuellement d'une subvention pour frais de garde, le nouveau système fiscal est nettement plus avantageux, parce qu'il a justement comme caractéristique de généraliser cette subvention à tous les modes de garde. Dans toutes les situations étudiées, l'option III apporte une incitation plus forte au travail que dans le système actuel. En effet, le second conjoint y retire toujours un plus grand bénéfice net de sa participation au marché du travail. L'option II, quant à elle, apporte presque toujours une incitation plus forte au travail. Par contre, lorsque le premier conjoint gagne le salaire minimum, l'option I se révèle moins incitative que le système actuel pour les ménages qui n'ont qu'un enfant, comme pour ceux qui ont deux enfants

Tableau VI.4

Comparaison de la contribution nette
Ménages composés de personnes de 65 ans ou plus dont le chef est à la retraite
(en dollars)

Revenu du ménage			Contribution nette[3] selon le régime actuel	Variation de la contribution nette[3] : options — régime actuel		
Pension et placement[1]	P.S.V. et R.R.Q.[2]	Total		Option I	Option II	Option III
Couple de 65 ans ou plus						
0	12 962	12 962	959	53	53	64
5 000	10 466	15 466	1 089	37	35	80
10 000	10 274	20 274	2 232	−2	−124	−89
15 000	10 274	25 274	4 187	130	52	76
20 000	10 274	30 274	6 299	133	91	88
25 000	10 274	35 274	8 598	70	54	−48
30 000	10 274	40 274	11 029	29	34	−123
40 000	10 274	50 274	16 150	−56	2	−351
Célibataire de 65 ans ou plus						
0	8 224	8 224	725	23	23	52
5 000	7 208	12 208	1 634	−168	−303	−241
10 000	7 208	17 208	3 561	−103	−203	−151
15 000	7 208	22 208	5 629	−56	−130	−175
20 000	7 208	27 208	7 900	−94	−125	−259
25 000	7 208	32 208	10 306	−146	−150	−405
30 000	7 208	37 208	12 740	−191	−168	−519
40 000	7 208	47 208	18 010	−313	−257	−769

1. Les revenus de pension sont égaux aux revenus de placement.

2. La pension de la Sécurité de la vieillesse (P.S.V.) est de 3 066 $ par conjoint, et la prestation du Régime de rentes du Québec est de 4 142 $ pour le chef, puisqu'on suppose que le chef a gagné un revenu équivalant au salaire industriel moyen pendant sa période active. Le montant de revenu excédant 10 274 $ pour le couple et 7 208 $ pour le célibataire correspond au montant de supplément de revenu garanti.

3. La contribution nette comprend le montant des impôts fédéral et québécois sur le revenu, les taxes à la consommation et les taxes foncières réduites des crédits de taxes.

entre 6 et 11 ans. De façon générale, cependant, le nouveau système fiscal incite davantage un deuxième conjoint à entrer sur le marché du travail.

Quant aux personnes âgées, comme le montre le tableau VI.4, elles sont peu touchées par la réforme. Les réductions d'impôts qui leur sont accordées sont de moindre importance que pour les autres contribuables. Dans certains cas, principalement s'il s'agit d'un couple, les personnes âgées pourront subir de légères augmentations d'impôts. Cette situation s'explique par le fait que la réforme tend à concentrer les bénéfices chez ceux qui sont actuellement les plus défavorisés par le régime fiscal. D'ailleurs, il importe de mentionner que les personnes âgées qui demeureront au travail après 65 ans continueront d'être assujetties au même système fiscal que les personnes de moins de 65 ans.

Dans l'ensemble, donc, les contribuables à revenu moyen, principalement les familles avec enfants, sont avantagés par la réforme, à la fois parce qu'ils voient leur fardeau fiscal baisser et parce que leur taux marginal implicite de taxation est réduit.

6.1.2 Les contribuables à faible revenu

À cause de la présence de la garantie du niveau des prestations actuelles de l'aide sociale aux bénéficiaires de la prestation régulière et de l'introduction des nouveaux programmes favorisant la réinsertion sur le marché du travail, les effets de la réforme sont plus complexes à analyser dans le cas des personnes à faible revenu. En effet, le niveau des prestations du programme de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail est déterminé non seulement par les prestations de non disponible reliées à leurs besoins essentiels reconnus et à ceux des autres membres du ménage, mais aussi par le nombre d'heures d'activité de formation ou de travail que ces personnes fourniront, ainsi que par leur disponibilité ou non dans les options II et III à entreprendre une démarche de réinsertion sur le marché du travail. De plus, l'implantation complète de la réforme du régime de transferts s'échelonnera sur plusieurs années.

Les schémas VI.1 à VI.3 illustrent l'évolution du revenu disponible, sous les trois options, des célibataires âgés de 30 à 64 ans et vivant seuls ainsi que des familles biparentales ayant deux enfants de 6 à 11 ans, dont un seul conjoint est sur le marché du travail. On y présente la situation d'une personne travaillant à plein temps au salaire minimum, celle d'une personne en formation professionnelle ou en activités communautaires, celle d'une personne disponible (prestation régulière) et celle d'une personne non disponible (prestation de non disponible). On a fait l'hypothèse pour la construction de ces schémas que le taux d'inflation serait de 5% annuellement alors que le salaire minimum demeurerait à 4,00 $ de l'heure.

Dans les options II et III, on garantirait aux bénéficiaires disponibles pour participer à une activité de réinsertion sur le marché du travail ou pour rechercher activement un emploi, des prestations identiques à celles qu'ils touchent dans le régime actuel, alors qu'au lendemain de la réforme, les bénéficiaires inactifs verraient leurs prestations réduites au niveau des besoins essentiels de court terme dès qu'ils refuseraient de participer à une activité de réinsertion qui leur serait proposée ou qu'ils refuseraient un emploi qu'ils peuvent combler. Les prestations de non disponibles seraient indexées à l'évolution du coût de la vie alors que les prestations régulières seraient gelées jusqu'à ce qu'elles équivalent aux dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels de court terme et d'habillement, pour être par la suite indexées au coût de la vie.

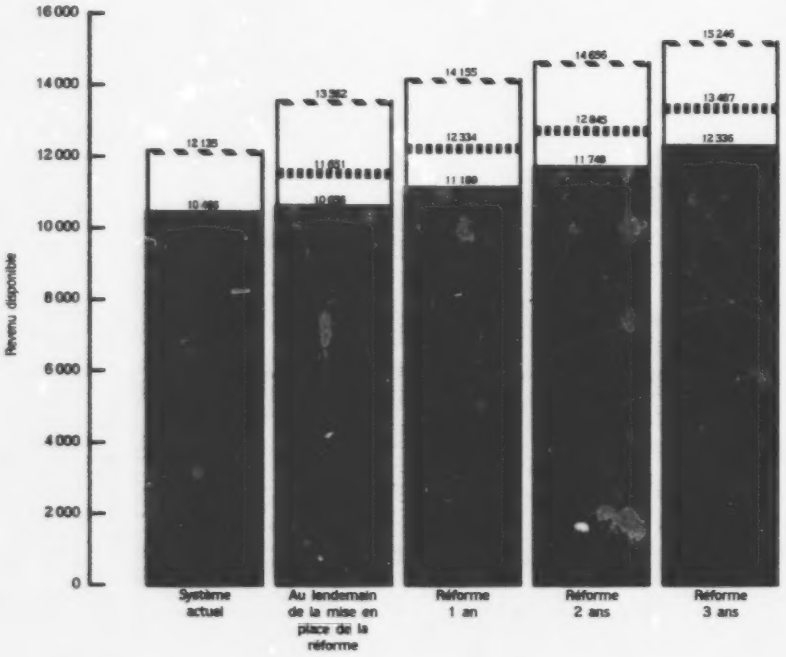
Ainsi, le couple ayant deux enfants de 6 à 11 ans dont l'un des conjoints est disponible aura, selon l'option II, un revenu disponible de 10 466 $ au lendemain de la mise en place de la réforme. Comme ce revenu disponible est plus élevé que les dépenses de consommation nécessaires pour la satisfaction des besoins essentiels de court terme et des besoins en habillement de ce ménage, leurs prestations du programme de garantie de revenu seront maintenues à ce niveau l'année suivante. La deuxième année, l'inflation ayant accru la valeur des achats nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels de court terme et d'habillement à 10 680 $, leurs prestations régulières augmenteront de sorte que le revenu disponible du ménage atteigne aussi 10 680 $. Par la suite, les prestations régulières seront indexées au taux d'inflation afin de suivre l'évolution du coût de la vie. Notons, par ailleurs, que le revenu disponible du ménage augmentera à chaque année si l'un des conjoints travaille au salaire minimum, même si ce dernier est maintenu constant puisque la prestation de non disponible est indexée au coût de la vie.

Dans le cas de l'option I, la situation est différente. Puisqu'elle ne fait pas de distinction entre les personnes disponibles et non disponibles, on garantirait à tous les bénéficiaires au lendemain de la réforme des prestations au moins égales à celles qu'ils reçoivent dans le régime actuel. Les personnes

Schéma VI.1

Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail

Évolution du revenu disponible[1].
Selon l'option I, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

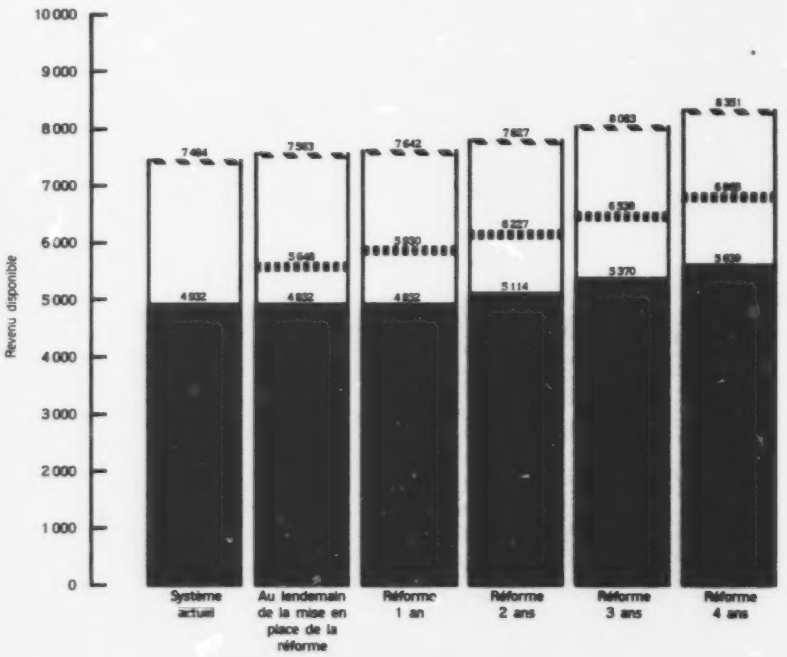
Prestation régulière (personne disponible et non disponible).

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

Schéma VI.1 (suite)

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

Évolution du revenu disponible[1].
Selon l'option I, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

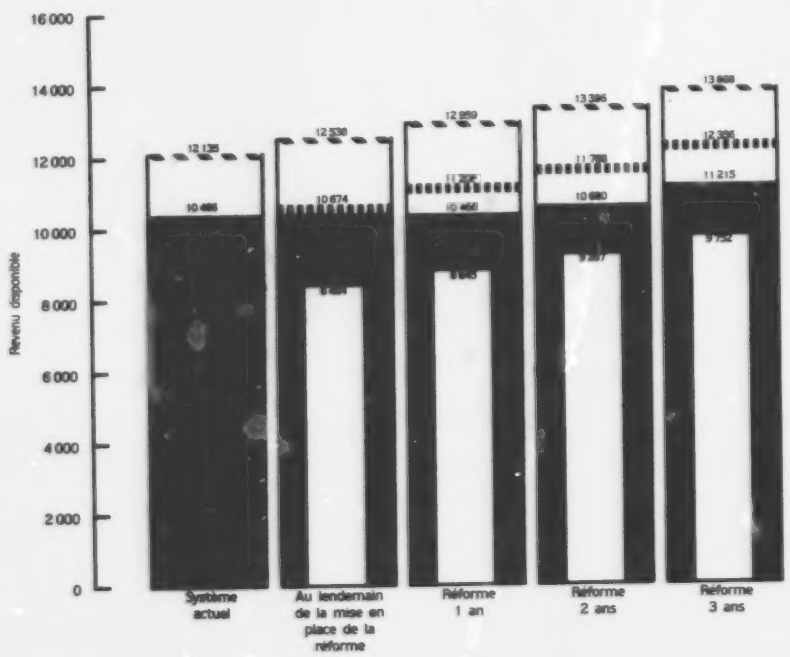
Prestation régulière (personne disponible et non disponible).

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

Schéma VI.2

Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail

Évolution du revenu disponible[1].
Selon l'option II, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 30 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible).

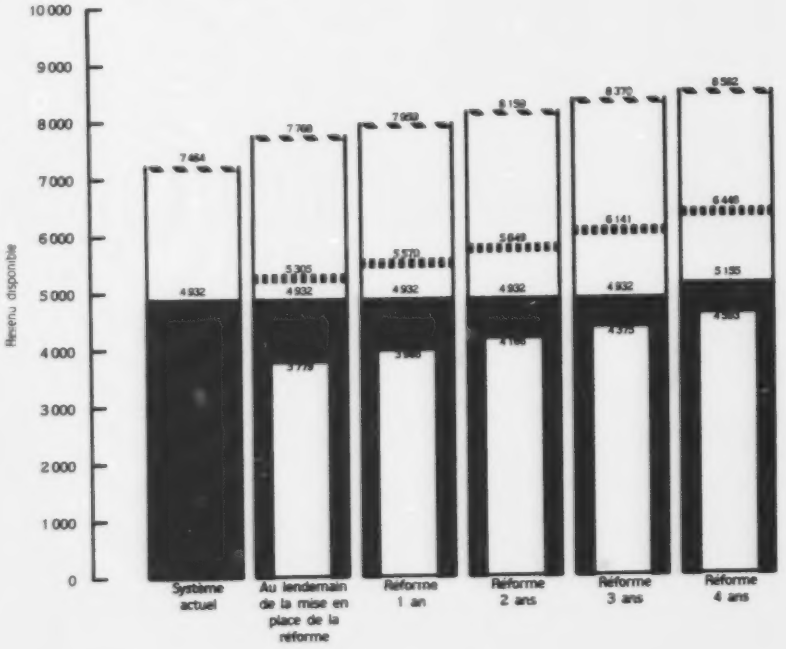
Prestation de non disponible.

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

Schéma VI.2 (suite)

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

Évolution du revenu disponible[1].
Selon l'option II, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible).

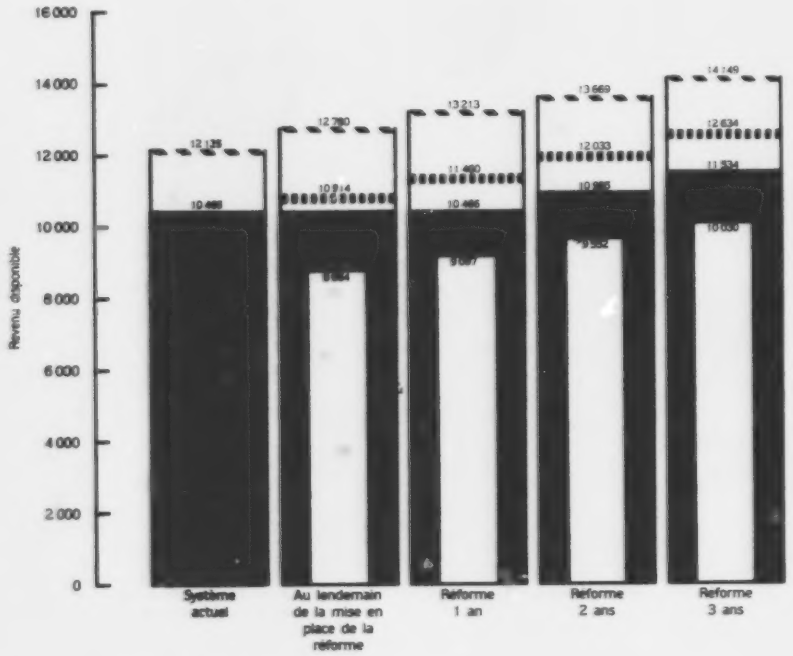
Prestation de non disponible.

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

Schéma VI.3

Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail

Évolution du revenu disponible[1].
Selon l'option III, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983).



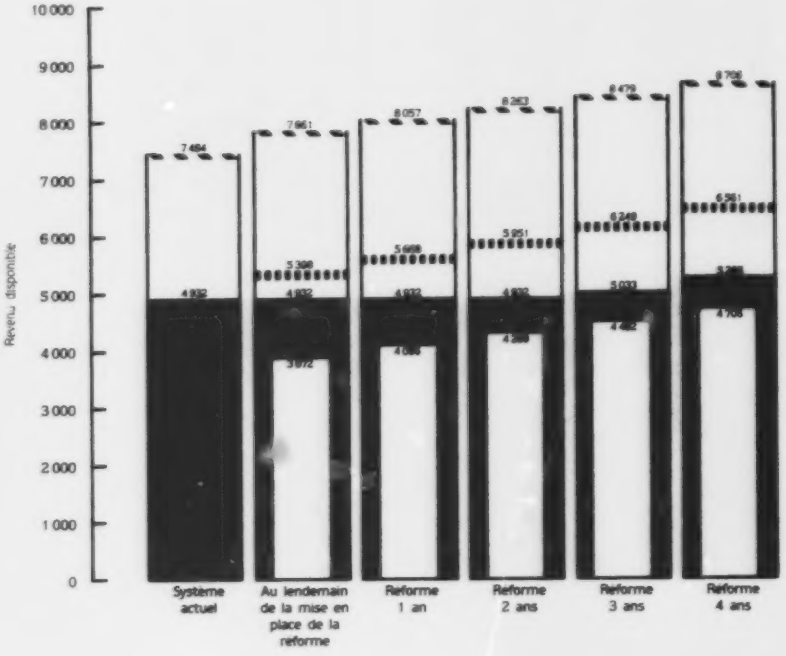
Au salaire minimum, 40 heures par semaine
En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 30 heures par semaine
Prestation régulière (personne disponible)
Prestation de non disponible

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

Schéma VI.3 (suite)

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

Evolution du revenu disponible[1].
Selon l'option III, du lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à sa réalisation complète.
(en dollars à partir des prestations de 1983)



Au salaire minimum, 40 heures par semaine
En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine
Prestation régulière (personne disponible)
Prestation de non disponible

1. En prenant un taux annuel d'indexation de 5% pour les transferts et en indexant complètement la structure de l'impôt sur le revenu.

qui bénéficieraient de la garantie verraient leurs prestations régulières gelées ou partiellement indexées jusqu'à ce qu'elles équivalent aux dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels de court et de long termes.

Par exemple, dans le cas des célibataires inactifs de 30 à 64 ans habitant seuls un logement, l'option I leur garantirait, au lendemain de la mise en place de la réforme, leur revenu disponible actuel, soit 4 932 $. Comme ce revenu disponible excède les dépenses pour la satisfaction de leurs besoins essentiels de court terme et de long terme, leurs prestations seraient maintenues au même niveau l'année suivante. Elles augmenteraient la deuxième année afin que leur revenu disponible leur permette de satisfaire leurs besoins essentiels de court et de long terme, soit 5 114 $. Par la suite, leurs prestations augmenteraient au rythme de l'inflation afin de conserver l'égalité entre leur revenu disponible et les dépenses de consommation nécessaires à la satisfaction de leurs besoins essentiels de court et de long terme.

Dans ce chapitre, on présente, sauf indication contraire, les effets de la réforme au terme de son implantation exprimés en dollars de 1983. Dans toutes les options, pour les personnes ayant un revenu de travail ou participant à une activité de réinsertion sur le marché du travail, il n'y a pas de différence entre leur situation au lendemain de la réforme et à terme. Cela signifie que leur revenu disponible, leur contribution nette et leur taux marginal implicite de taxation sont les mêmes dans les deux cas. La distinction entre les effets au lendemain de la mise en place de la réforme et les effets au terme de l'implantation de la réforme n'a d'intérêt que pour les **personnes inactives**.

La réforme proposée vise à inciter les personnes aptes au travail qui se retrouvent temporairement en chômage à demeurer actives pendant cette période, dans la mesure du possible, afin d'augmenter leur potentiel d'« employabilité ». Aussi, l'on ne peut juger de l'effet de la réforme chez ces contribuables sans tenir compte de cette incitation accrue à gagner un revenu de source autonome.

L'impact de la réforme sur les contribuables à faible revenu sera analysé à l'aide de six schémas correspondant à chacun des cinq ménages types utilisés dans la section précédente, auxquels on a ajouté le cas d'une personne célibataire de moins de 30 ans.

Schéma VI.4 Les couples ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans;

Schéma VI.5 Les couples ayant deux enfants âgés de moins de 6 ans;

Schéma VI.6 Les couples sans enfant;

Schéma VI.7 Les célibataires sans personne à charge âgés de 30 à 64 ans habitant seuls un logement autonome;

Schéma VI.8 Les célibataires sans personne à charge âgés de 30 à 64 ans partageant un logement;

Schéma VI.9 Les célibataires sans personne à charge âgés de moins de 30 ans habitant seuls un logement autonome.

Chacun des schémas est divisé en quatre parties: la partie A, qui concerne les personnes bénéficiant du programme de garantie de revenu, compare le niveau des besoins essentiels à court et à long terme et des besoins importants mais non essentiels du ménage avec le revenu disponible que ce même ménage obtiendrait en vertu du régime actuel et au lendemain de la mise en place de la réforme sous chacune des options envisagées selon différentes hypothèses de disponibilité et de participation à des activités de réinsertion (activités communautaires ou formation professionnelle), de même qu'avec le revenu disponible résultant d'un travail au salaire minimum à 40 heures par semaine.

La partie B, qui concerne les ménages ayant un revenu de travail, illustre et compare par tranche de revenu l'effet du système fiscal actuel et de chacune des options envisagées sur la contribution nette du ménage aux dépenses de l'État ou, si l'on préfère, sur le montant total d'impôts, de taxes et de contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q. (net des crédits et des transferts à recevoir) que le ménage devra payer. Ce tableau permet donc de déterminer comment chacune des options affecte le fardeau fiscal du ménage pour un niveau donné de revenu. Ces données sont valides autant au lendemain de la réforme qu'au terme de son implantation.

La partie C des schémas fait ressortir comment est modifié le **revenu horaire net** lorsque le travailleur passe d'une situation où aucun revenu de travail n'est gagné à celle où il travaille à plein temps à des salaires correspondant au salaire minimum (4,00 $ l'heure), au salaire industriel moyen

(10,75 $ l'heure) ou à un salaire mitoyen (7,50 $ l'heure). On considérera cette partie du schéma comme le revenu horaire net provenant de l'entrée sur le marché du travail. Encore une fois, ces données sont valides autant au lendemain de la réforme qu'au terme de son implantation. Il en est de même pour la partie D des schémas qui illustre et compare les taux marginaux implicites de taxation du système fiscal du Québec selon différents revenus à ceux du système fiscal de chacune des options proposées.

6.1.2.1 Les couples ayant deux enfants âgés de moins de 12 ans

Le schéma VI.4 présente le cas du couple ayant deux enfants âgés entre 6 et 11 ans. La partie A de ce premier schéma fait ressortir les faits suivants: l'option I, qui se caractérise par un niveau élevé des prestations, hausse de 190 $ par année le revenu du couple bénéficiaire sans revenu de travail, qu'il soit disponible ou non. Par contre, les options II et III ramènent ces mêmes revenus pour ceux qui ne sont pas disponibles pour une démarche de relèvement de leur « employabilité » au niveau des besoins essentiels à court terme, ce qui représente une diminution annuelle de 2 042 $ dans l'option II et de 1 802 $ dans l'option III alors qu'elles offrent le même revenu que le programme actuel d'aide sociale à ceux qui sont disponibles. Il faut noter que la participation des prestataires à des activités de réinsertion leur assurera un revenu plus élevé que dans le système fiscal actuel et les incitera, dans les options II et III principalement, à améliorer leur possibilité d'embauche et, par conséquent, à accélérer leur retour sur le marché du travail. À titre d'exemple, la participation d'un des conjoints à un programme de formation professionnelle pendant 30 heures par semaine pendant 50 semaines augmente le revenu disponible du couple bénéficiaire de 2 250 $ par année dans les options II et III; cela lui permet d'obtenir un revenu supérieur à ce que lui accorde actuellement le programme d'aide sociale.

Le schéma VI.5 présente le cas du couple ayant deux enfants de moins de 6 ans (un de moins de 2 ans et un autre entre 2 et 5 ans). La partie A de ce schéma montre que l'option I offre 15 $ de plus aux personnes inactives que le système actuel et que les options II et III garantissent aux personnes disponibles le même revenu disponible que le système actuel. De plus, les options II et III offrent 300 $ de plus aux non disponibles qu'ils en offrent lorsque les enfants ont de 6 à 11 ans à cause de l'allocation de disponibilité qui est conservée pour les enfants de moins de 2 ans. Enfin, les gains provenant de la participation à des activités de réinsertion sont les mêmes, quel que soit l'âge des enfants.

La partie B des deux premiers schémas démontre que la réforme proposée permettrait aux couples avec enfants dont un des conjoints participe au marché du travail de diminuer sensiblement leur contribution nette, par rapport au système fiscal actuel, d'un montant variant selon les tranches de revenu et selon les options. Cela est particulièrement vrai pour ceux qui ont des enfants âgés entre 6 et 11 ans: pour des revenus de travail se situant entre 8 000 $ et 15 000 $, leur contribution nette au financement de l'État diminuerait d'un montant variant entre 367 $ et 1 298 $. Au salaire minimum, c'est l'option I qui est la plus avantageuse, à cause du niveau élevé de ses prestations. Lorsqu'on approche de 15 000 $, c'est plutôt l'option III qui devient la plus avantageuse, en raison de la réduction importante des taux d'imposition qui s'y applique.

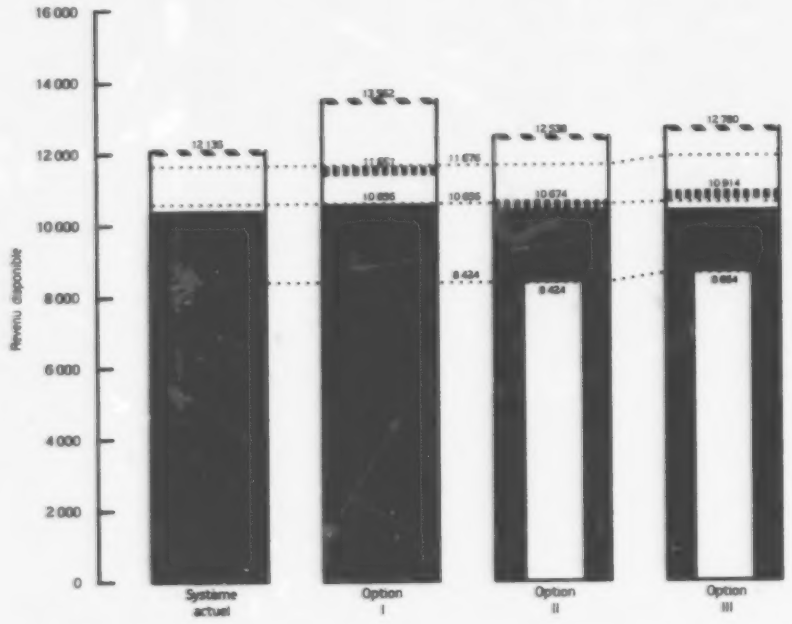
La partie C des deux premiers schémas est pratiquement identique, que les enfants aient de 6 à 11 ans ou moins de 6 ans. Elle démontre que la réforme augmente nettement l'intérêt de ces familles à faire entrer l'un des conjoints sur le marché du travail. Ainsi, si l'un des conjoints se trouvait dans la possibilité de travailler au salaire minimum, le revenu horaire net qu'il en retirerait passerait de 0,84 $ qu'il est dans la situation actuelle à 1,45 $ dans l'option I et à 2,06 $ dans l'option II et l'option III. À ce niveau de revenu, l'incitation au travail est donc améliorée de façon importante. À des salaires de 7,50 $ et 10,75 $ l'heure, les options permettent encore d'améliorer le revenu horaire net, particulièrement dans les options II et III et de façon tout aussi importante en terme monétaire.

Enfin, la partie D démontre que la réforme a pour effet de corriger les distorsions de la courbe actuelle des taux marginaux implicites de taxation s'appliquant lorsqu'un seul des conjoints a un revenu de travail et de la rendre plus uniforme. Cela est surtout évident au niveau des revenus où joue le régime de transferts. Le niveau de la courbe est plus ou moins élevé selon l'option choisie. Jusqu'à 8 000 $ de revenu, l'ensemble des options engendre des taux marginaux implicites de taxation plus faibles que ceux que l'on retrouve pour la même tranche de revenus dans le système fiscal actuel. Il en est de même pour les revenus allant de 8 000 $

Schéma VI.4

Couples avec deux enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail

A. Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine dans l'option I et 30 heures dans les autres options.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III)

Ontario

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels

Besoins essentiels à court et long termes

Besoins essentiels à court terme

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'État
(en dollars)

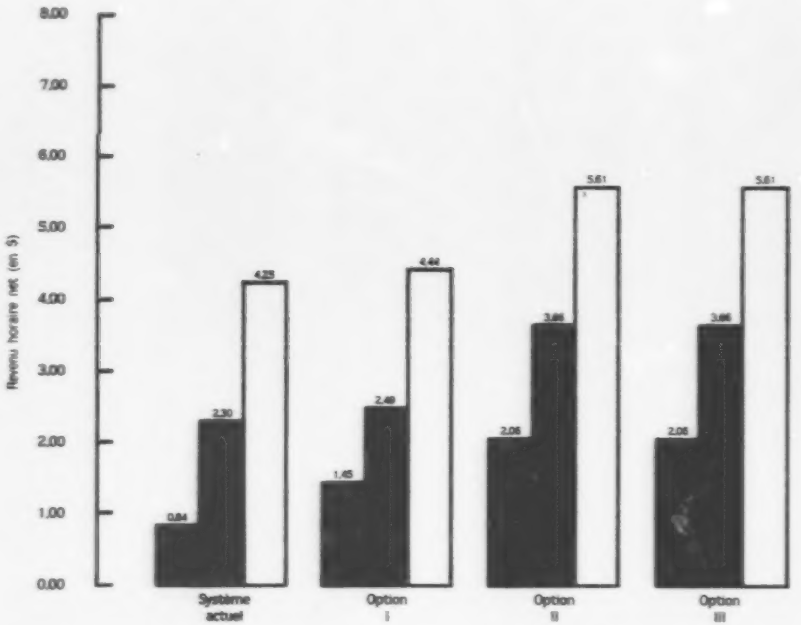
Revenu de travail du ménage	Contribution nette			
	Régime actuel	Option I	Option II	Option III
8 000	- 2 989	- 4 287	- 3 356	- 3 433
10 000	- 1 812	- 2 964	- 2 313	- 2 373
12 000	- 717	- 1 667	- 1 306	- 1 349
15 000	1 361	813	730	700

Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel		
	Option I	Option II	Option III
8 000	- 1 298	- 367	- 444
10 000	- 1 152	- 501	- 561
12 000	- 931	- 570	- 612
15 000	- 548	- 632	- 661

Schéma VI.4 (suite)

Couples avec deux enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail.

C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois

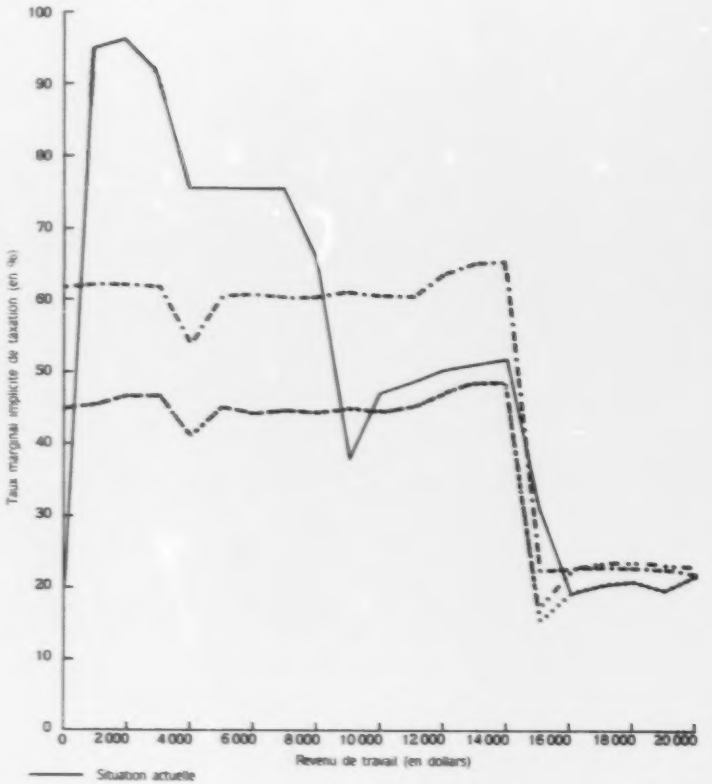
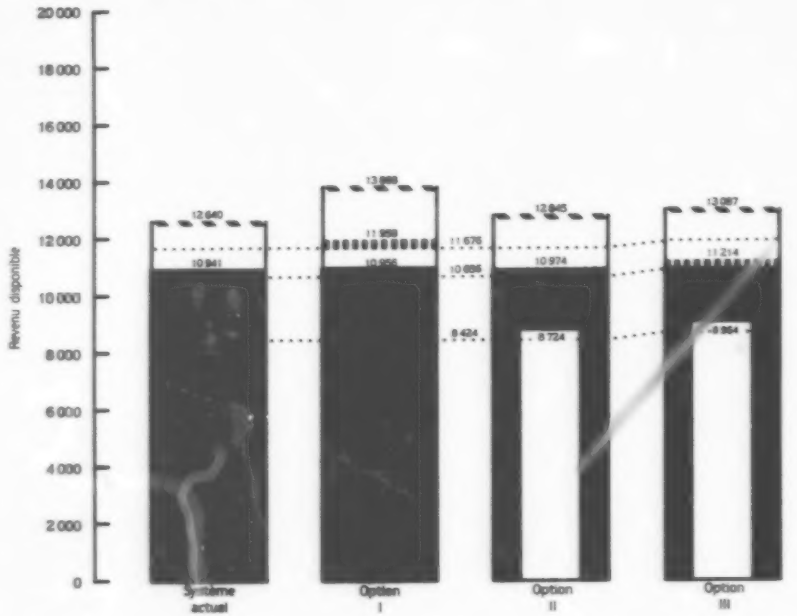


Schéma VI.5

Couples avec deux enfants de moins de 6 ans, ayant un seul revenu de travail[1]

A. Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983)



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine dans l'option I et 30 heures dans les autres options.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario.

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

Besoins essentiels à court terme.

1. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans.

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'État
(en dollars)

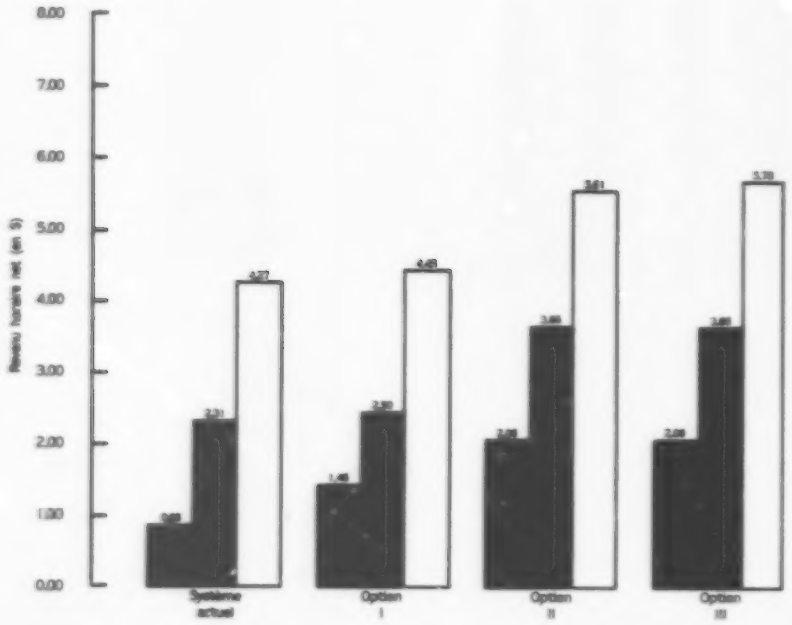
Revenu de travail du ménage	Contribution nette			
	Régime actuel	Option I	Option II	Option III
8 000	-3 453	-4 562	-3 631	-3 703
10 000	-2 275	-3 239	-2 588	-2 643
12 000	-1 206	-1 954	-1 582	-1 619
15 000	890	537	454	430

Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel		
	Option I	Option II	Option III
8 000	-1 109	-178	-250
10 000	-964	-313	-368
12 000	-748	-376	-413
15 000	-353	-436	-460

Schéma VI.5 (suite)

Couples avec deux enfants de moins de 6 ans, ayant un seul revenu de travail

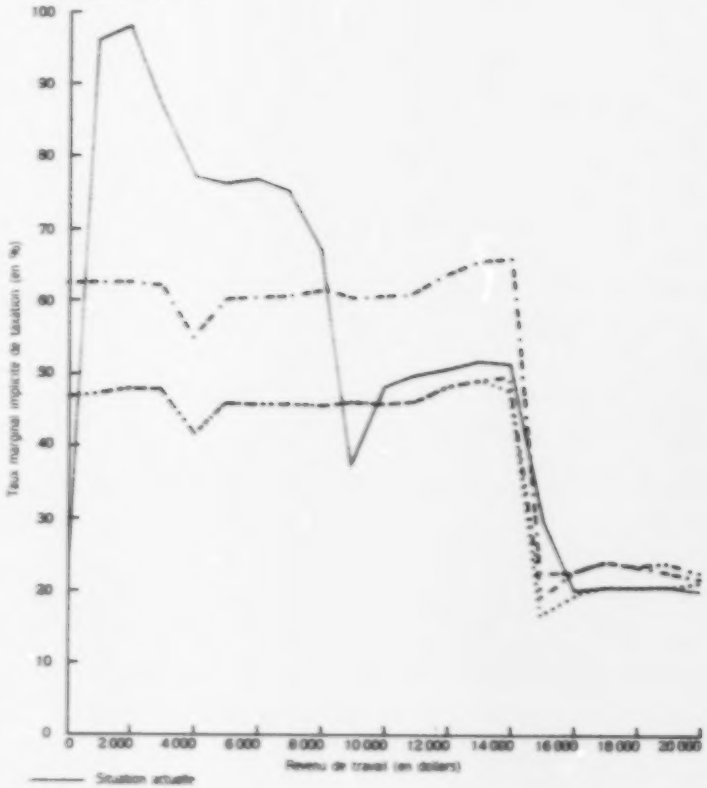
C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois



à 15 000 $ dans les options II et III ; dans l'option I, cependant, les taux marginaux implicites de taxation demeurent élevés à 67% jusqu'autour de 15 000 $ de revenu, produisant même des taux plus élevés qu'en produit le système fiscal actuel lorsque l'un des conjoints reçoit des prestations du supplément de revenu de travail. Les courbes des taux marginaux implicites de taxation permettent donc de mesurer l'incitation au travail pour toutes sortes d'accroissement de revenu, mais les résultats qu'elles apportent sont parallèles à ceux que montrent les bâtonnets du revenu horaire net.

6.1.2.2 Les autres catégories de ménages dont le chef a plus de 30 ans

Pour les autres catégories de ménages à faible revenu dont le chef a plus de 30 ans, les effets de la réforme vont dans le même sens. Bien que les niveaux de revenu disponible avant et après réforme soient différents d'une catégorie à l'autre, l'effet des modifications demeure le même. Ainsi, l'option I est celle qui apporte le plus haut niveau de revenu disponible à ceux qui sont inactifs, qu'ils soient disponibles ou non disponibles. Par contre, dans les options II et III, il est possible de retirer une rémunération supplémentaire accrue pour la participation à des activités de relèvement de l'« employabilité » (jusqu'à un maximum de 20 heures).

On note de la même façon que toutes les options améliorent l'incitation au travail ; lorsque l'on consulte la partie C des schémas, on voit pour toutes les catégories de ménages le revenu horaire net s'accroître de la situation actuelle à l'option I et de l'option I à l'option II et à l'option III.

Il faut noter que le ménage type à faible revenu le moins avantagé par la réforme est celui des célibataires partageant un logement avec d'autres. Bien qu'il soit prévu que le changement ne touche que les bénéficiaires rejoignant ce ménage type après l'instauration de la réforme, le réaménagement en question amène simultanément pour cette catégorie une baisse de revenu et une augmentation de la contribution nette au financement de l'État dans les options II et III.

6.1.2.3 Les célibataires de moins de 30 ans sans personne à charge

Dans le régime de transferts actuel, les célibataires vivant seuls, âgés de moins de 30 ans, inactifs et considérés aptes au travail, reçoivent un faible niveau de prestations comparativement aux célibataires plus âgés. La réforme apporte peu de changement pour ces personnes, si ce n'est qu'elles pourront bénéficier d'un remboursement de taxes foncières plus élevé, de même que du nouveau crédit de taxe de vente. Ces deux éléments feront augmenter leurs prestations régulières d'un montant annuel variant entre 237 $ et 327 $, selon l'option retenue.

Toutefois, si le célibataire âgé de moins de 30 ans participe à des programmes de réinsertion, il pourra augmenter son revenu disponible. Ces programmes de réinsertion leur permettront d'assurer leurs besoins essentiels de court terme s'ils participent à une activité communautaire. Une participation à des programmes de formation professionnelle ou d'éducation à raison de 20 heures par semaine leur permettra de couvrir plus que leurs besoins essentiels de court terme et moins que l'ensemble de leurs besoins essentiels de court et de long terme. La partie A du schéma VI.9 illustre l'incidence de ces programmes sur le groupe des célibataires de 25 à 29 ans. Pour les 21 à 24 ans, il faut toutefois réduire de 500 $ le revenu accordé pour ces activités, étant donné la plus faible rémunération qui leur est attribué lorsqu'ils y participent (voir tableau V.2).

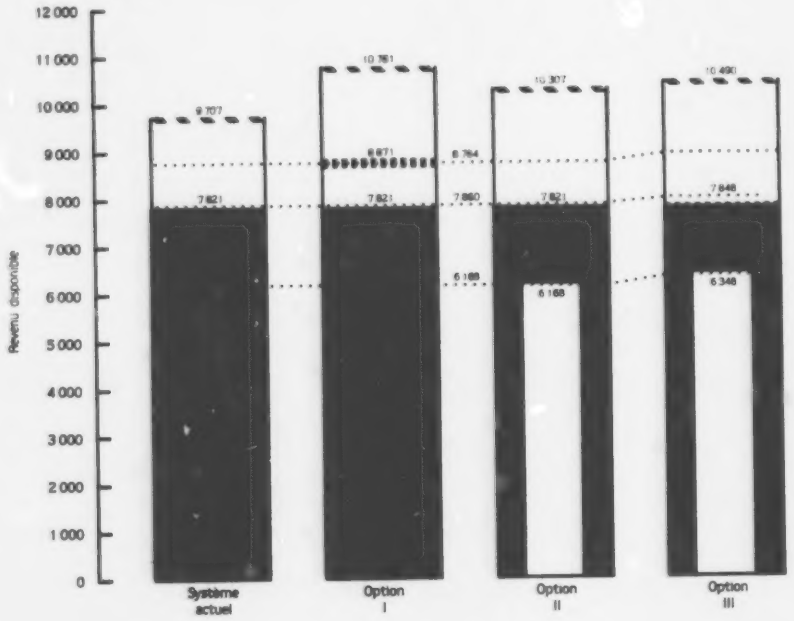
On note que la réforme proposée assouplit la courbe des taux marginaux implicites de taxation pour les célibataires de moins de 30 ans : les prestations du programme de garantie de revenu commencent à être réduites à un revenu de travail plus élevé et ce, à un taux moins élevé que dans la situation actuelle. Cela ne modifie presque pas l'intérêt de ce groupe à participer au marché du travail à plein temps, comme le montre le revenu horaire net dans la partie C du schéma ; mais un travail à temps partiel ou un travail intermittent se révéleront plus intéressants à accepter que maintenant. Ainsi, autant pour les célibataires de 21 à 24 ans que pour ceux de 25 à 29 ans, le gain horaire net d'une participation au marché du travail à raison de 20 heures par semaine au salaire minimum se situe à 3,65 $ dans le système fiscal actuel, alors qu'il atteindrait 3,85 $ dans les options II et III.

Enfin, il faut remarquer que la contribution nette de ce contribuable au financement de l'État diminue dans toutes les options et pour tous les niveaux de revenu considérés. Les options II et III sont à cet égard les plus intéressantes, puisque c'est justement l'un de leurs premiers objectifs que d'inciter davantage au travail ces contribuables à faible revenu.

Schéma VI.6

Couples sans enfant, ayant un seul revenu de travail

A. Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983)



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

Formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels

Besoins essentiels à court et long termes

Besoins essentiels à court terme

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'Etat
(en dollars)

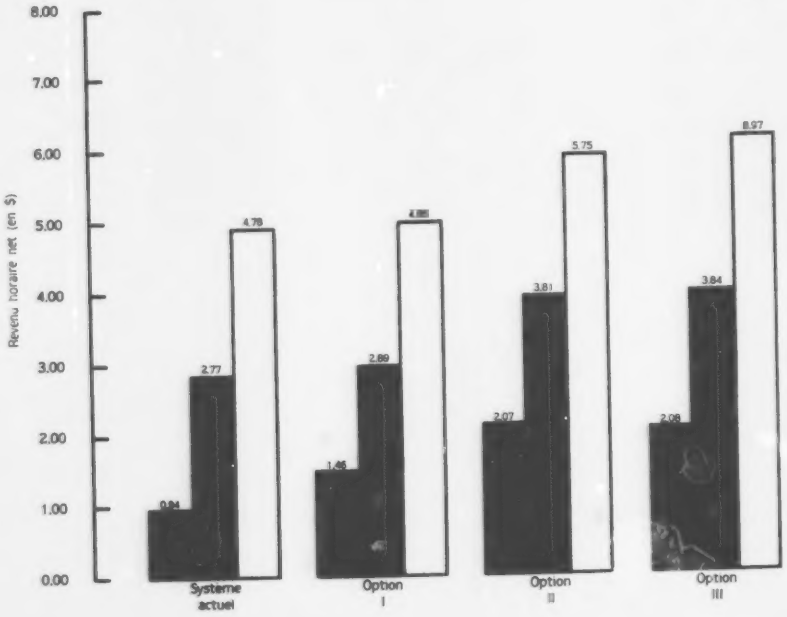
Revenu de travail du ménage	Régime actuel	Contribution nette Option I	Option II	Option III
8 000	785	-1 758	1 330	1 411
10 000	75	454	308	374
12 000	1 250	948	801	749
15 000	2 877	2 633	2 512	2 432

Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel Option I	Option II	Option III
8 000	-973	-545	-626
10 000	-529	-383	-449
12 000	-302	-448	-501
15 000	-244	-365	-445

Schéma VI.6 (suite)

Couples sans enfant, ayant un seul revenu de travail

C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/., soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois

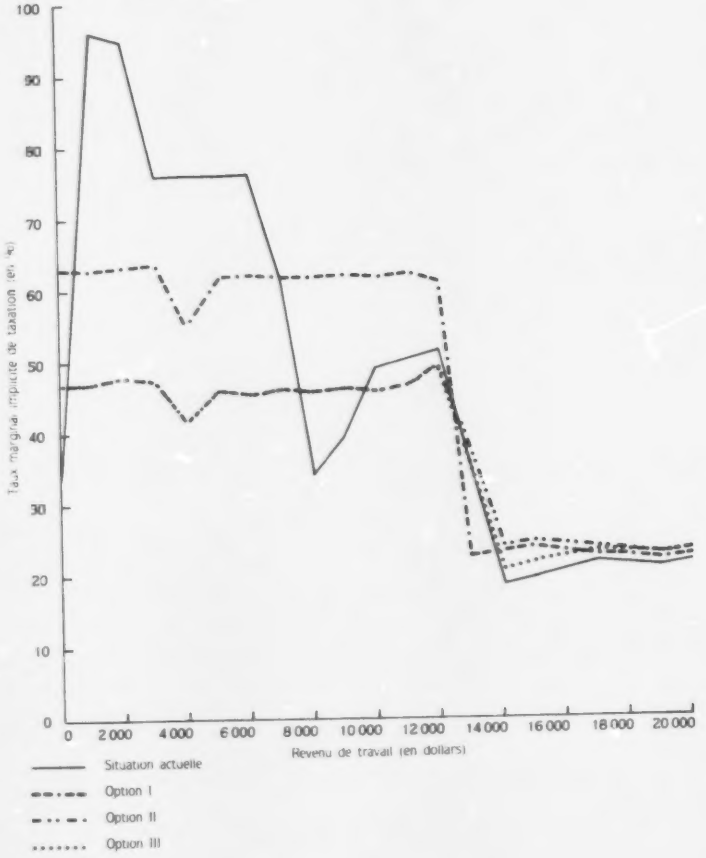
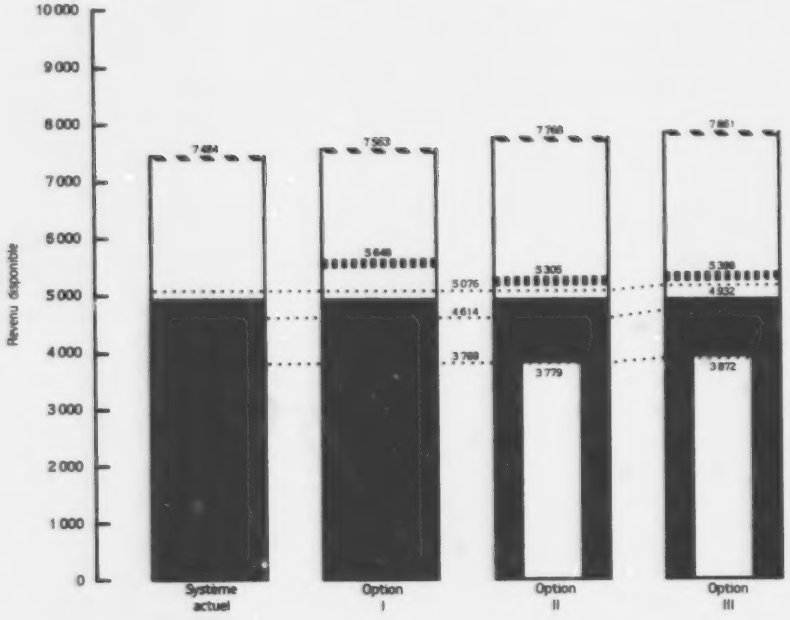


Schéma VI.7

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

A. Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.
En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.
Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).
Prestation de non disponible (options II et III).
Ontario.
Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.
Besoins essentiels à court et long termes.
Besoins essentiels à court terme.

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'Etat
(en dollars)

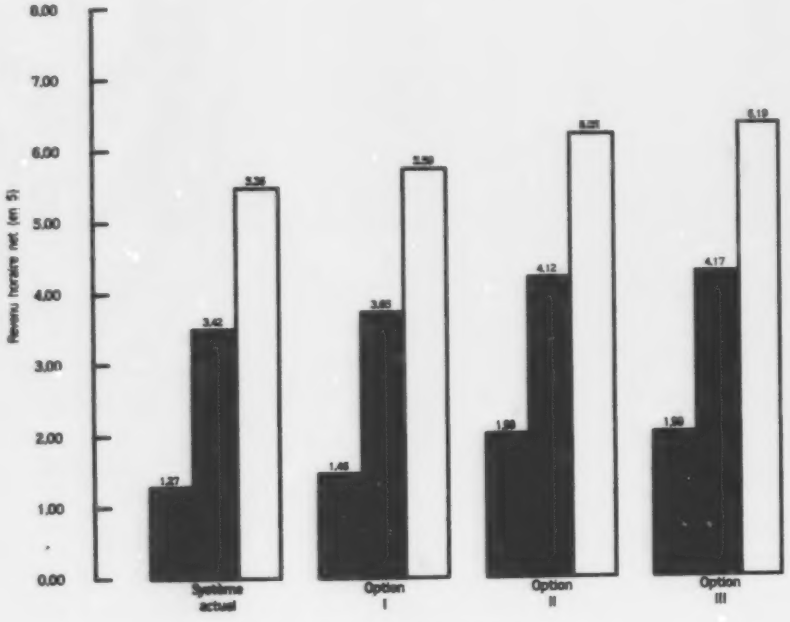
Revenu de travail du ménage	Régime actuel	Contribution nette Option I	Option II	Option III
8 000	1 178	1 108	918	938
10 000	2 088	1 933	1 817	1 818
12 000	2 901	2 747	2 636	2 656
15 000	4 181	4 048	3 950	3 944

Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel Option I	Option II	Option III
8 000	- 70	- 260	- 239
10 000	- 155	- 271	- 270
12 000	- 154	- 265	- 244
15 000	- 133	- 232	- 237

Schéma VI.7 (suite)

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome

C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée sur le marché du travail



Augmentation du revenu net après l'entrée sur le marché du travail à temps plein au niveau :

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois

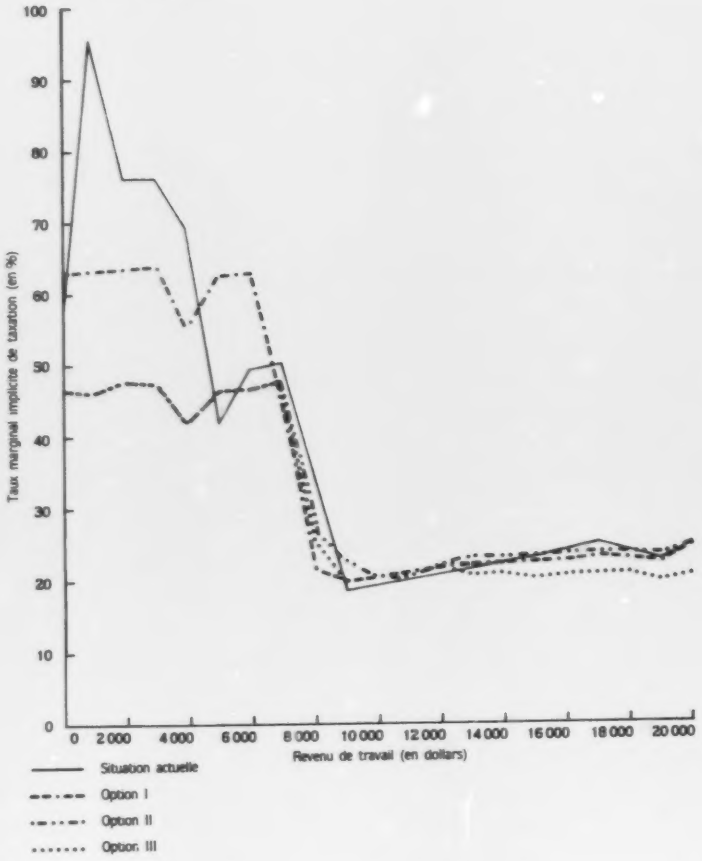
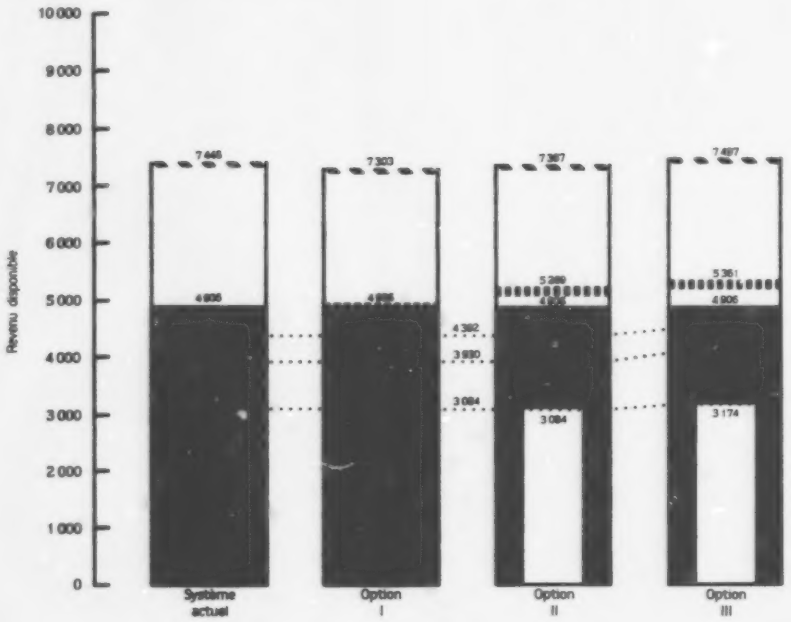


Schéma VI.8

Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, partageant un logement avec un adulte autre qu'un parent[1]

A. Comparaison du revenu disponible. Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983)



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario.

Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

Besoins essentiels à court terme.

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'État
(en dollars)

Revenu de travail du ménage	Contribution nette			
	Régime actuel	Option I	Option II	Option III
8 000	1 121	1 258	1 199	1 178
10 000	2 018	2 021	1 970	1 965
12 000	2 819	2 811	2 764	2 756
15 000	4 066	4 068	4 034	3 900

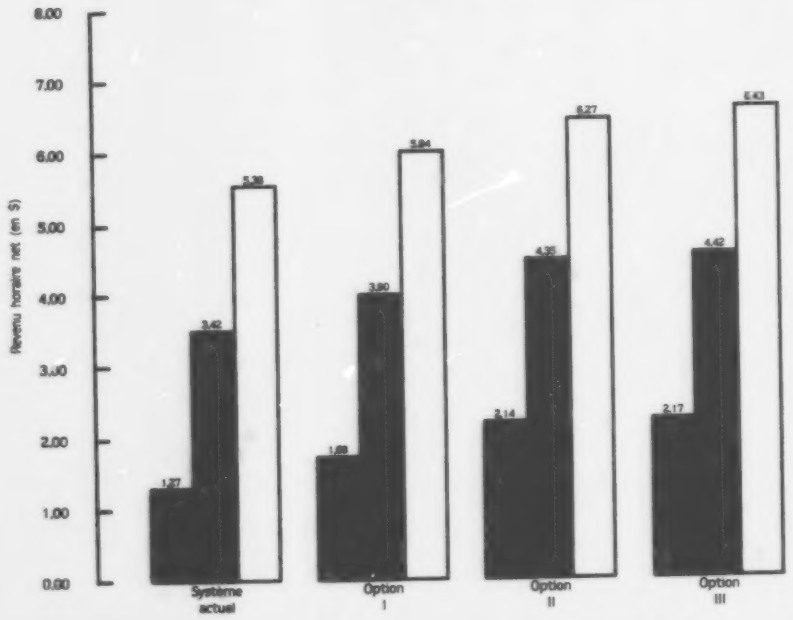
Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel		
	Option I	Option II	Option III
8 000	138	78	57
10 000	3	−48	−53
12 000	9	−55	−63
15 000	2	−32	−86

1. Bénéficiaires partageant un logement avec un adulte autre qu'un parent (père, mère ou enfant).

Schéma VI.8 (suite)

- **Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, partageant un logement**

C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau:

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois

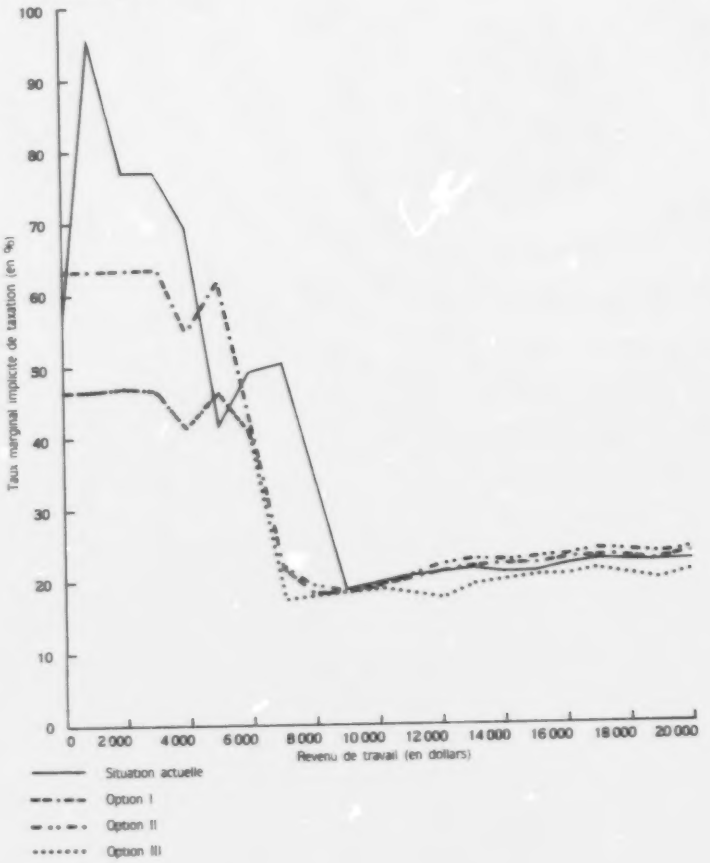
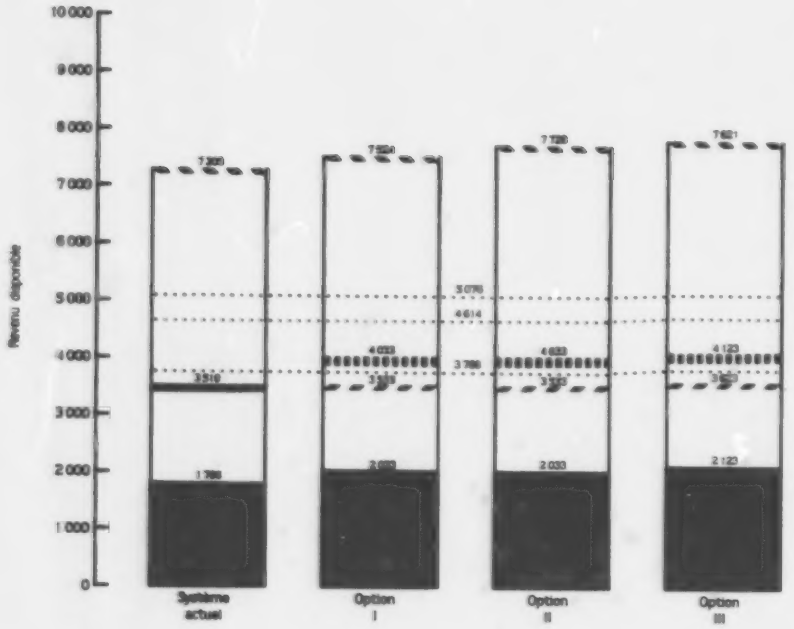


Schéma VI.9

Célibataires sans personne à charge, moins de 30 ans, habitant seuls un logement[1] autonome

A: Comparaison du revenu disponible.
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983)



Au salaire minimum, 40 heures par semaine.
Formation professionnelle, 20 heures par semaine.
Activités communautaires, 20 heures par semaine
Prestation régulière (personne disponible et non disponible).
Ontario
Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.
Besoins essentiels à court et long termes.
Besoins essentiels à court terme.

B: Impact des différentes propositions sur la contribution nette aux dépenses de l'État
(en dollars)

Revenu de travail du ménage	Contribution nette			
	Régime actuel	Option I	Option II	Option III
8 000	1 294	1 090	900	916
10 000	2 068	1 908	1 796	1 791
12 000	2 877	2 694	2 597	2 614
15 000	4 156	3 979	3 881	3 865

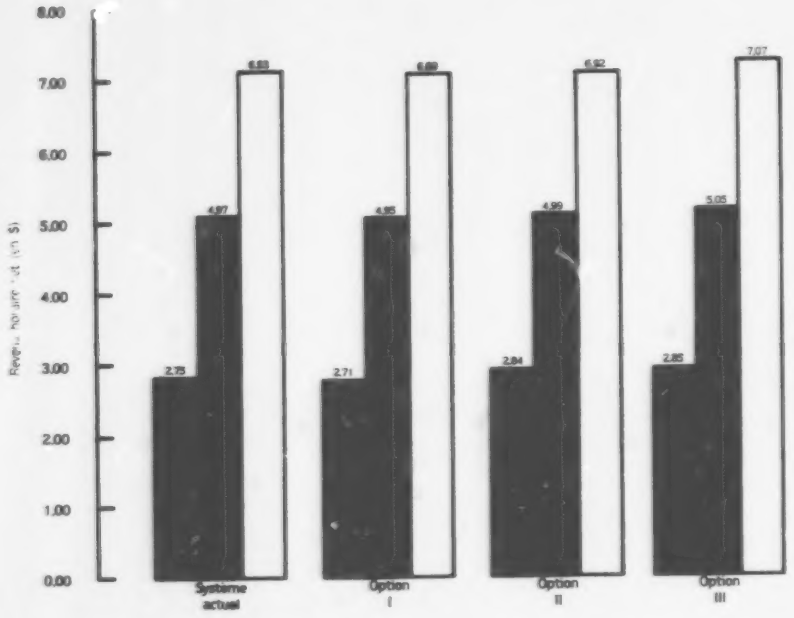
Revenu de travail du ménage	Variation de la contribution nette Option — Régime actuel		
	Option I	Option II	Option III
8 000	- 204	- 394	- 378
10 000	- 160	- 272	- 277
12 000	- 183	- 281	- 263
15 000	- 177	- 275	- 291

1. En ce qui concerne les personnes âgées de 21 à 24 ans, les prestations du régime de garantie de revenu sont les mêmes que celles pour les personnes de 25 à 29 ans. Toutefois, la rémunération additionnelle qui est prévue à leur égard pour les activités de réinsertion est inférieure comme l'indique le tableau V.2.

Schéma VI.9 (suite)

Célibataires sans personne à charge, moins de 30 ans, habitant seuls un logement[1] autonome

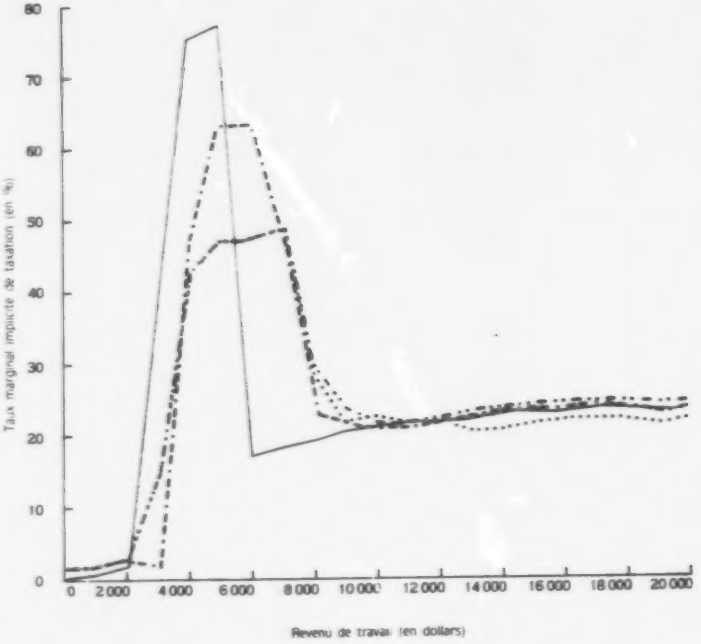
C: Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau

- du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an
- de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an
- du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an

D: Régime fiscal québécois



1. En ce qui concerne les personnes âgées de 21 à 24 ans les prestations du régime de garantie de revenu sont les mêmes que celles pour les personnes de 25 à 29 ans. Toutefois, la rémunération additionnelle qui est prévue à leur égard pour les activités de réinsertion est inférieure comme l'indique le tableau V.2.

Tableau VI.5

Revenu du travail au noir nécessaire pour obtenir un revenu disponible équivalent sur le marché officiel
(en dollars)

Catégorie de ménages	Revenu brut régulier sur le marché officiel	Revenu du travail au noir nécessaire pour obtenir un revenu disponible équivalent sur le marché officiel			
		Actuel	Option I	Option II	Option III
Célibataire 21 à 29 ans					
• Salaire minimum	8 000	5 504	5 491	5 695	5 698
• Salaire mitoyen	15 000	9 944	9 898	9 993	10 089
• Salaire industriel moyen	21 500	13 856	13 794	13 853	14 129
Célibataire 30 à 64 ans					
• Salaire minimum	8 000	2 552	2 924	3 989	3 989
• Salaire mitoyen	15 000	6 852	7 292	8 247	8 340
• Salaire industriel moyen	21 500	10 720	11 188	12 107	12 380
Célibataire 30 à 64 ans partageant un logement					
• Salaire minimum	8 000	2 540	3 373	4 283	4 323
• Salaire mitoyen	15 000	6 828	7 802	8 685	8 826
• Salaire industriel moyen	21 500	10 746	11 685	12 530	12 850
Couple 30 à 64 ans sans enfant 1 conjoint au travail					
• Salaire minimum	8 000	1 886	2 919	4 139	4 142
• Salaire mitoyen	15 000	5 443	5 783	7 607	7 666
• Salaire industriel moyen	21 500	9 560	9 710	11 483	11 599
Couple — 2 enfants de moins de 6 ans[1] 1 conjoint au travail					
• Salaire minimum	8 000	1 699	2 912	4 118	4 123
• Salaire mitoyen	15 000	4 623	4 999	7 318	7 327
• Salaire industriel moyen	21 500	8 534	8 899	11 225	11 392
Couple — 2 enfants de 6 à 11 ans 1 conjoint au travail					
• Salaire minimum	8 000	1 669	2 906	4 114	4 116
• Salaire mitoyen	15 000	4 590	4 993	7 314	7 321
• Salaire industriel moyen	21 500	8 503	8 893	11 222	11 390

1. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans, l'autre a entre 2 et 5 ans.

6.1.2.4 Conclusion

Les effets de la réforme sur les contribuables à faible ou sans revenu sont positifs à deux égards. D'une part, on augmente les gains nets provenant des activités de ces contribuables, particulièrement dans les options II et III. Cela les incite à la fois au travail effectué sur le marché régulier de l'emploi et aux activités destinées à relever leur « employabilité ». Ces incitations monétaires se traduisent, d'autre part, par des hausses de revenu pour tous ceux qui s'en prévalent. On devrait de la sorte lutter de façon plus efficace contre la pauvreté, ce sur quoi on reviendra à la section 6.4.

En raison de l'incitation supplémentaire au travail qu'elle apporte, la réforme rend également moins intéressant le travail sur le **marché noir**, comme le montre le tableau VI.5. Ce tableau illustre pour certaines catégories de ménages le niveau de rémunération sur le marché noir qui est équivalent au revenu disponible d'un travail à plein temps sur le marché officiel, selon certaines hypothèses de revenu brut et selon l'option retenue. On voit par exemple, selon l'option III, que le couple avec deux enfants devra faire passer son revenu tiré du marché noir de 1 669 $ ou 1 699 $, selon que ses enfants ont de 6 à 11 ans ou moins de 6 ans, à 4 116 $ et 4 123 $ respectivement pour obtenir le même revenu disponible que le couple qui gagne 8 000 $ sur le marché officiel. En d'autres termes, il devra travailler sur le marché noir deux fois et demi plus longtemps qu'actuellement pour s'offrir le même niveau de revenu disponible que celui que s'offre ce travailleur à plein temps.

6.1.3 Les contribuables à revenu élevé

Pour les contribuables à revenu élevé, la réforme propose, comme chez les contribuables à revenu moyen et comme chez la plupart des contribuables à faible revenu, une réduction de leur contribution nette au financement de l'État. Dans leur cas, cependant, l'objectif recherché consiste principalement à rendre la fiscalité québécoise plus concurrentielle par rapport aux régions avoisinantes sans négliger les objectifs d'incitation au travail, de réduction du travail sur le marché noir et d'évasion fiscale. De cette façon, l'avantage comparatif du Québec relativement au coût de la vie pourrait être mieux utilisé comme instrument de développement économique.

Il est donc important d'illustrer ici comment et à quel degré les différentes options envisagées peuvent réduire l'écart entre le fardeau fiscal supporté par les contribuables du Québec et celui que supportent ceux de l'Ontario, puisque c'est avec cette province que les comparaisons sont, de loin, les plus fréquentes. La comparaison est effectuée dans un premier temps sans tenir compte du régime d'épargne-actions (R.E.A.) puis, dans un second temps, en l'intégrant dans la comparaison. Bien que le R.E.A. soit une mesure fiscale accessible à tous les contribuables du Québec, son utilisation comporte certains risques et certains coûts qui le rendent peu accessible à certaines catégories de contribuables moins aguerris en matière financière. De plus, la décision quant à son utilisation demeure la responsabilité du contribuable. C'est pourquoi l'on examine les effets de la réforme avec et sans l'utilisation du régime d'épargne-actions.

Les tableaux VI.6 et VI.7 indiquent quel est cet écart de fardeau fiscal et le graphique VI.1 quel est le taux moyen de taxation dans le régime de taxation actuel et quels seraient cet écart et ce taux moyen de taxation après l'adoption de chacune des options, et ce par catégorie de ménages et par tranche de revenus. Le tableau VI.6 s'adresse aux contribuables à revenu moyen, la comparaison de leurs impôts avec ceux des mêmes contribuables de l'Ontario n'étant pas sans intérêt, même si ce n'est pas vraiment à ces niveaux de revenu que se pose le problème du caractère non concurrentiel de la fiscalité québécoise actuelle.

La première constatation générale qui peut être faite à cet égard est le corollaire des observations faites précédemment concernant les contribuables à revenu moyen. L'ensemble de ces contribuables étant avantagés par les diverses options proposées, leur écart de fardeau fiscal par rapport à celui qu'ils auraient si on leur appliquait la structure de taxation ontarienne s'en trouve réduit d'autant. Parmi les trois options envisagées, l'option III, en raison d'une table des taux d'imposition basée sur des taux marginaux inférieurs, est évidemment celle qui contribue le plus à réduire le **fardeau fiscal supplémentaire**. Par exemple, pour le couple ayant deux enfants, dont un seul conjoint est sur le marché du travail et qui gagne 50 000 $, cette option fait passer de 2 050 $ à 686 $ le fardeau fiscal supplémentaire lorsque les enfants ont entre 6 et 11 ans et de 1 591 $ à 415 $ lorsqu'ils ont moins de 6 ans; si ce contribuable gagne moins de 50 000 $, l'écart est encore plus faible, devenant même négatif à 30 000 $ ou 40 000 $ et moins de revenu selon l'âge des enfants.

Tableau VI.6

Impact des différentes options sur l'écart de fardeau fiscal[1] avec l'Ontario
(en dollars)

Catégorie de ménages	Revenu de travail	Fardeau fiscal selon le régime québécois actuel	Écart Québec-Ontario[2]			
			Selon le régime actuel	Selon les différentes options		
				Option I	Option II	Option III
1. Couple avec 2 enfants	15 000	1 000	−1 011	−1 473	−1 501	−1 526
de moins de 6 ans[3]	18 000	2 281	−903	−1 279	−1 397	−1 465
Un seul revenu de travail	21 500	3 798	−714	−1 044	−1 134	−1 246
	25 000	5 349	−467	−827	−903	−948
	30 000	7 897	−76	−562	−584	−635
	40 000	13 387	792	151	177	−52
	50 000	18 885	1 591	760	822	415
2. Couple avec 2 enfants	15 000	1 471	−540	−1 197	−1 225	−1 256
de 6 à 11 ans	18 000	2 755	−428	−1 001	−1 119	−1 194
Un seul revenu de travail	21 500	4 275	−237	−767	−856	−956
	25 000	5 829	13	−555	−609	−679
	30 000	8 375	402	−289	−311	−340
	40 000	13 872	1 277	426	451	217
	50 000	19 344	2 050	1 035	1 098	686
3. Couple sans enfant	15 000	2 877	−580	−825	−945	−1 026
Un seul revenu de travail	18 000	4 159	−471	−650	−741	−840
	21 500	5 676	−263	−424	−497	−555
	25 000	7 220	−30	−219	−263	−356
	30 000	9 620	374	98	78	−101
	40 000	14 619	1 285	885	919	556
	50 000	20 039	2 052	1 524	1 587	1 048
4. Célibataire 30 à 64 ans	15 000	4 181	7	−126	−225	−230
	18 000	5 510	194	42	−32	−109
	21 500	7 041	484	321	266	119
	25 000	8 641	760	583	552	327
	30 000	11 030	1 165	958	954	624
	40 000	16 067	2 084	1 775	1 807	1 283
	50 000	21 561	2 953	2 481	2 546	1 815
5. Célibataire 30 à 64 ans	15 000	4 066	52	54	20	−34
partageant un logement	18 000	5 338	201	230	212	99
	21 500	6 838	503	537	539	341
	25 000	8 418	789	817	838	567
	30 000	10 791	1 184	1 188	1 236	879
	40 000	15 851	2 088	1 997	2 088	1 520
	50 000	21 386	2 934	2 688	2 812	2 040
6. Couple avec 2 enfants	25 000	3 733	−268	−749	−844	−684
de 6 à 11 ans	30 000	5 917	−23	−485	−592	−518
Deux revenus de travail	40 000	10 656	626	195	142	6
	50 000	15 109	1 453	1 002	1 005	673
	60 000	19 815	2 211	1 687	1 745	1 238

1. Le fardeau fiscal est le montant net des impôts, des taxes et des cotisations au R.R.Q. ou au R.P.C. et à l'assurance-chômage.
2. Un écart négatif indique un fardeau fiscal inférieur au Québec.
3. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans. Dans les options, un deuxième enfant de moins de 2 ans aurait réduit le fardeau fiscal de 200 $ à cause de la présence de l'allocation de disponibilité.

Tableau VI.7

Écart du fardeau fiscal Québec — Ontario avec ou sans un placement moyen[1] admissible au régime d'épargne-actions (R.E.A.) du Québec
Selon le revenu de travail du ménage
(en dollars)

	50 000		75 000		100 000		150 000	
	Sans R.E.A.	Avec R.E.A.	Sans R.E.A.	Avec R.E.A.	Sans R.E.A.	Avec R.E.A.	Sans R.E.A.	Avec R.E.A.
1. Couple avec 2 enfants de moins de 6 ans[2] Un seul revenu de travail								
• Régime actuel	1 591	652	3 643	2 140	5 747	3 345	9 964	7 292
• Option I	760	−127	2 285	917	3 856	1 604	7 139	4 633
• Option II	822	−81	2 384	1 016	3 948	1 698	7 231	4 728
• Option III	415	−395	1 656	405	2 923	859	5 631	3 336
2. Couple avec 2 enfants de 6 à 11 ans Un seul revenu de travail								
• Régime actuel	2 050	1 112	4 105	2 604	6 209	3 809	10 429	7 757
• Option I	1 035	149	2 564	1 194	4 134	1 883	7 416	4 913
• Option II	1 098	195	2 663	1 293	4 226	1 975	7 510	5 005
• Option III	686	−124	1 928	677	3 195	1 132	5 904	3 608
3. Couple sans enfant Un seul revenu de travail								
• Régime actuel	2 052	1 103	4 145	2 625	6 298	3 868	10 615	7 910
• Option I	1 524	612	3 089	1 704	4 724	2 444	8 093	5 557
• Option II	1 587	675	3 189	1 804	4 817	2 537	8 186	5 650
• Option III	1 048	209	2 283	1 011	3 580	1 486	6 310	3 976
4. Célibataire 30 à 64 ans								
• Régime actuel	2 953	1 963	5 184	3 626	7 458	4 982	12 017	9 263
• Option I	2 481	1 560	4 141	2 729	5 920	3 601	9 517	6 937
• Option II	2 546	1 615	4 233	2 822	6 006	3 686	9 602	7 023
• Option III	1 815	963	3 057	1 755	4 430	2 285	7 247	4 859
5. Célibataire 30 à 64 ans partageant un logement								
• Régime actuel	2 934	1 954	5 185	3 628	7 458	4 983	12 017	9 264
• Option I	2 688	1 777	4 383	2 972	6 169	3 851	9 768	7 186
• Option II	2 812	1 884	4 528	3 118	6 308	3 988	9 905	7 325
• Option III	2 040	1 198	3 310	2 009	4 690	2 544	7 508	5 119
6. Couple avec 2 enfants de 6 à 11 ans Deux revenus égaux de travail								
• Régime actuel	1 453	763	3 425	2 092	5 340	3 452	9 591	6 562
• Option I	1 002	280	2 739	1 484	4 317	2 564	7 471	4 725
• Option II	1 005	267	2 891	1 590	4 543	2 774	7 753	5 009
• Option III	673	32	2 142	1 010	3 440	1 844	5 980	3 463

1. Le placement moyen des contribuables qui ont obtenu une déduction dans le cadre du REA en 1981 a été de 3 500 $ à un revenu de 50 000 $, de 5 100 $ à un revenu de 75 000 $, de 8 100 $ à un revenu de 100 000 $ et de 9 000 $ à un revenu de 150 000 $. Ces placements moyens ont été utilisés pour les ménages types présentés dans ce tableau.
2. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans.

Les graphiques VI.1A à VI.1E illustrent le **fardeau fiscal global** sans utilisation du R.E.A. en pourcentage du revenu du ménage et s'adressent aux contribuables à revenus moyen et élevé. Ces graphiques indiquent aussi le niveau de revenu de chaque ménage type, dans le système actuel et selon l'option II, à partir duquel le contribuable commence à avoir un fardeau fiscal plus élevé selon la structure de taxation du Québec que selon la structure ontarienne. Dans le cas du couple ayant deux enfants de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail, le seuil de revenu où les impôts et taxes sont les mêmes selon les deux structures de taxation passe de 24 800 $ à 34 500 $, soit une augmentation de près de 10 000 $. Dans le cas du couple ayant deux enfants de moins de 6 ans, ce seuil de revenu augmente de 7 000 $ pour atteindre 38 000 $. Les taux moyens de taxation pour ce ménage type sont de plus très près de ceux qu'il aurait selon la structure de taxation ontarienne jusqu'à un revenu de 60 000 $. Dans le cas des couples sans enfant et des célibataires, le niveau de revenu où les impôts et les taxes sont égaux sous les deux structures de taxation est légèrement plus élevé avec l'option II que dans le régime de taxation actuel. Les taux moyens de taxation des revenus excédant ce seuil se sont cependant rapprochés sensiblement des taux ontariens sous l'option II. Finalement, en ce qui concerne les familles où les deux conjoints sont sur le marché du travail, le seuil de revenu à partir duquel les impôts et taxes sont plus élevés selon la structure de taxation québécoise augmente de près de 7 000 $ pour atteindre 37 900 $. Les taux moyens de taxation demeurent cependant largement supérieurs à ceux obtenus avec la structure de taxation ontarienne lorsque les revenus excèdent 50 000 $.

Le tableau VI.7 porte sur les contribuables à revenu élevé. Il illustre la réduction d'impôts et de taxes apportée par la réforme selon que le contribuable investit ou non dans un R.E.A. le montant moyen investi dans ce régime en 1981 par les contribuables québécois ayant un niveau de revenu similaire. Le tableau montre que la réforme apporte aux contribuables gagnant 75 000 $ et n'utilisant pas le R.E.A. des diminutions de fardeau fiscal de l'ordre de 1 000 $ dans les options I et II, tandis qu'elles sont de l'ordre de 2 000 $ dans l'option III. Une utilisation moyenne du R.E.A. par les contribuables gagnant 75 000 $ peut réduire de façon appréciable leur fardeau fiscal supplémentaire: dans l'option III, cet écart devient inférieur à 2 000 $ pour les célibataires et inférieur à 1 000 $ pour les couples. Notons que le fardeau fiscal supplémentaire actuel se situe à environ 5 000 $ pour les célibataires et à 4 000 $ pour les couples, lorsqu'ils n'utilisent pas le R.E.A.

À 150 000 $ de revenu, le fardeau fiscal supplémentaire des contribuables du Québec, qui atteint actuellement environ 12 000 $ pour les célibataires et 10 000 $ pour les couples s'ils n'utilisent pas le R.E.A., pourrait être réduit de 2 000 $ à 3 000 $ dans les options I et II et de 4 000 $ à 5 000 $ dans l'option III. Si ces contribuables font une utilisation moyenne du R.E.A., le fardeau fiscal supplémentaire se situe dans cette dernière option à 5 000 $ pour les célibataires et à un peu moins de 4 000 $ pour les couples. Par rapport à la situation actuelle, l'option III amène une diminution de moitié du fardeau fiscal supplémentaire des contribuables ayant un revenu de 150 000 $ et participant au R.E.A.

De fait, on peut affirmer qu'après une utilisation moyenne du régime d'épargne-actions par les contribuables, la réforme proposée permettrait à la fiscalité québécoise en matière d'impôts sur le revenu de devenir concurrentielle par rapport à celle des provinces avoisinantes. Comme on l'a vu au chapitre II, les résidents du Québec possèdent un avantage comparatif important sur le plan du coût de la vie, et particulièrement pour les coûts du logement. Le Québec possède en effet une quantité importante de logements de qualité à des prix nettement plus abordables que ceux qui se paient ailleurs au Canada et dans la plupart des pays industrialisés pour les mêmes logements.

Jusqu'à présent, le Québec a peu bénéficié de cet avantage comparatif, qui était annulé en tout ou en partie par le fardeau élevé des impôts. Le réaménagement fiscal proposé permettrait donc au Québec de jouir davantage de cet atout afin d'attirer ou, selon le cas, de retenir le personnel cadre et le personnel technique nécessaires à son développement économique.

6.2 L'équité du système fiscal

Pour être équitable, un régime de taxation ou de transferts doit traiter différemment les contribuables dont la situation de revenu ou dont la capacité de payer est différente. Ainsi, lorsqu'il doit évaluer la capacité des individus, des ménages ou des familles à payer des impôts, le régime d'imposition doit tenir compte de la part de revenu que ces individus, ces ménages ou ces familles doivent affecter à leurs besoins essentiels.

Dans un régime où la capacité de payer des contribuables est adéquatement mesurée, celle-ci devrait être taxée de façon identique pour toutes les catégories de ménages. On comprendra évidemment que les taux marginaux d'imposition peuvent s'élever à mesure qu'augmente la capacité de payer, et c'est d'ailleurs l'objectif de tout régime d'imposition visant à redistribuer les revenus. Par contre, pour une même capacité de payer, le taux moyen d'imposition ne devrait pas varier en fonction du statut civil ou de toute autre caractéristique personnelle du contribuable.

Les graphiques III.4 et III.5, déjà présentés au chapitre III et repris ici, montrent que dans le régime actuel les ménages ayant la même capacité de payer, mais dont le mode d'organisation sociale diffère, paient des montants différents d'impôt sur le revenu, ce qui est contraire à l'objectif d'équité. À titre d'exemple, ces graphiques font voir qu'à partir d'un certain niveau de revenu le taux moyen de taxation de la capacité de payer des couples dont les deux conjoints travaillent est systématiquement inférieur à celui des autres catégories de ménages. Par contre, les graphiques VI.1 et VI.2 illustrent également les effets de l'option II, qui rapproche sensiblement chacune des courbes ou, si l'on préfère, réduit les disparités dans le traitement fiscal entre différentes catégories de contribuables.

Il est important de remarquer, en premier lieu, que le régime devient plus équitable après la réforme parce que celle-ci permet soit de réduire certains écarts injustifiés de traitement fiscal entre différentes catégories de contribuables, soit de mieux tenir compte des besoins essentiels propres à certaines autres catégories de contribuables. À cet égard, la réforme permet de tenir compte des coûts supplémentaires de logement que doivent encourir les célibataires vivant seuls comparativement à ceux qui partagent leur logement avec d'autres adultes. Ainsi, l'option II aura pour effet de réduire le fardeau fiscal du célibataire gagnant 30 000 $ d'un peu plus de 200 $ s'il vit seul.

De la même façon, le régime de taxation tiendra davantage compte des besoins essentiels des enfants d'une famille biparentale. Ainsi, le couple qui a deux enfants de plus de 6 ans et qui gagne 30 000 $ au moyen d'un seul revenu de travail paie actuellement 1 245 $ de moins en impôts et en taxes que le même couple sans enfant. Après la réforme, l'écart passera à 1 662 $ selon l'option II, car celle-ci a mieux tenu compte des coûts supplémentaires reliés à la présence d'enfants.

La réforme permettra aussi de réduire l'écart entre le fardeau fiscal des couples selon qu'un seul ou que les deux conjoints sont au travail. À titre d'exemple, le couple sans enfant gagnant 30 000 $ paie actuellement 1 295 $ de moins en impôts et en taxes si le revenu du couple est gagné également par les deux conjoints que s'il est gagné par un seul. Après la réforme, l'option II permettra de ramener l'écart à environ 1 062 $. Il y a lieu de reconnaître qu'il existe encore une différence substantielle entre le fardeau fiscal de ces deux couples dont la capacité de payer est foncièrement semblable. Toutefois, un écart doit persister afin de tenir compte des frais qu'occasionne la participation d'un deuxième conjoint au marché du travail et qui peuvent être importants dans certains cas.

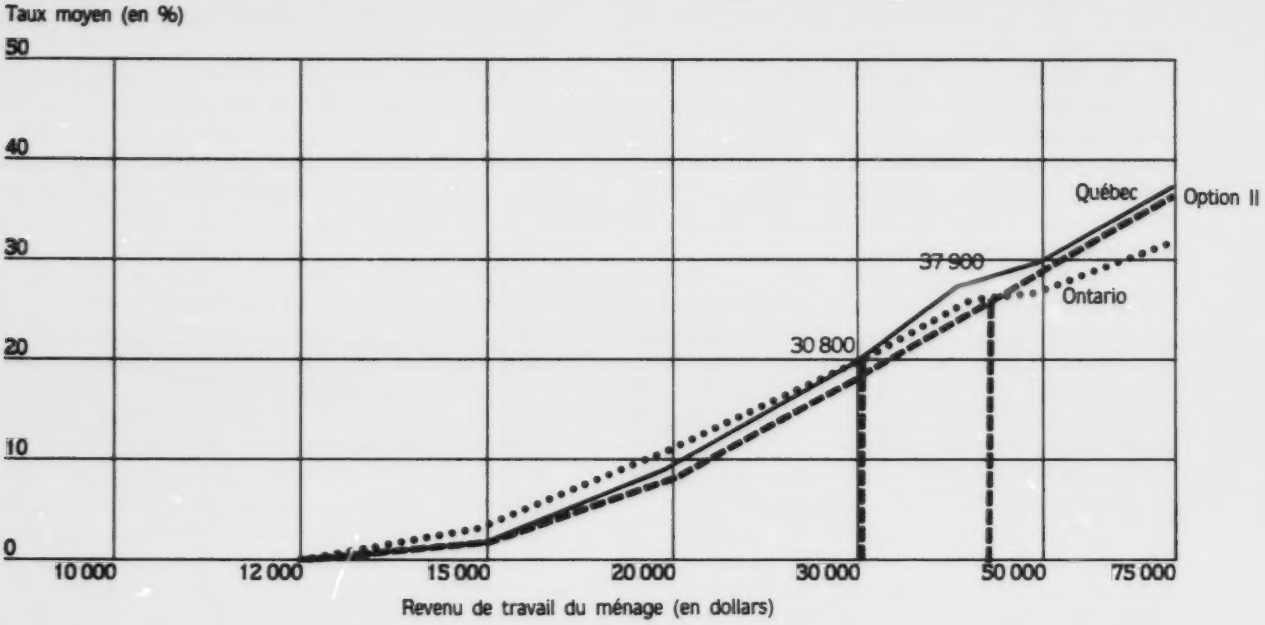
On doit noter également qu'aussitôt le seuil d'imposition nulle franchi, l'écart du fardeau fiscal entre couples et célibataires, même en tenant compte de la réforme proposée, a tendance à s'élargir en termes absolus au fur et à mesure que les revenus augmentent. Cela s'explique par l'entrée en application, à ce niveau de revenu, de la réduction forfaitaire d'impôts, qui est plus élevée chez les couples et qui a été conçue pour réduire les taux marginaux implicites de taxation élevés chez les contribuables bénéficiaires de transferts. C'est un des choix fondamentaux de la réforme dont les modalités ont été expliquées au chapitre V et qui sera discuté au chapitre VII. Il faut noter en terminant que la réduction des écarts de traitement fiscal entre catégories de contribuables pourrait être plus prononcée si le gouvernement fédéral procédait également à un réaménagement des exemptions personnelles dans le même sens que celui que retient la réforme.

De telles disparités entre catégories de ménages peuvent également être observées dans le régime de transferts (zone A des graphiques). Lorsque le revenu de travail est inférieur aux besoins essentiels, le régime de transferts intervient afin de combler cette différence, en tout ou en partie. La zone A des graphiques indique que le taux de

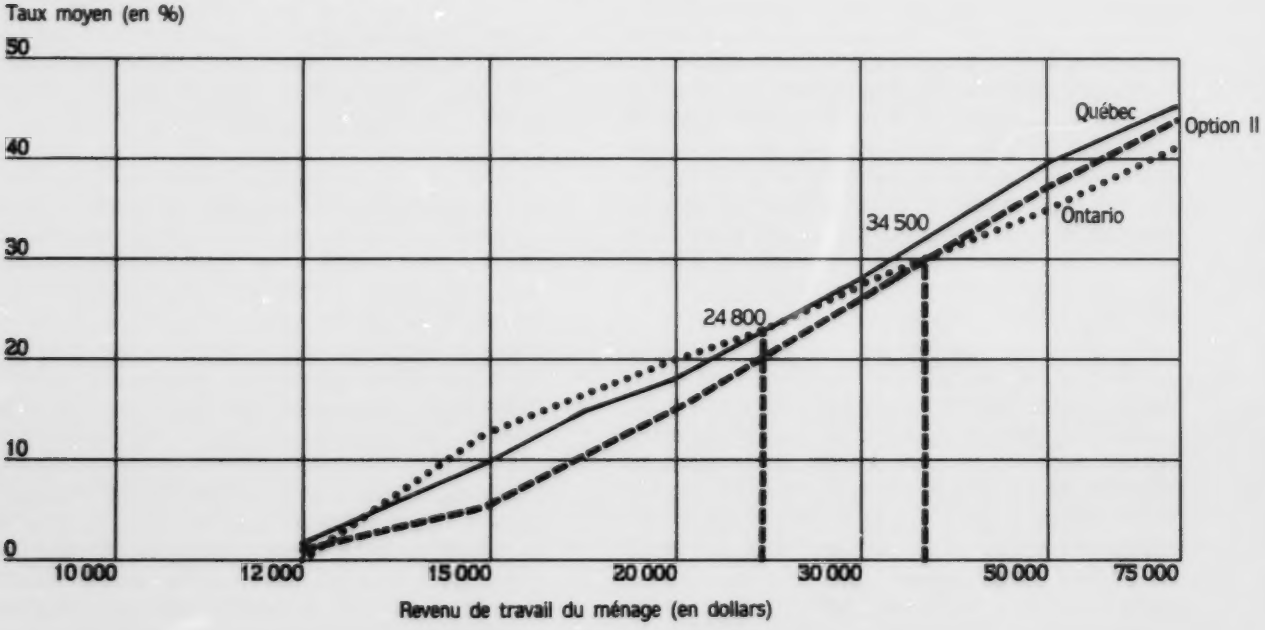
Graphique VI.1

Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu du ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

A) Couple, 2 enfants de 6 à 11 ans. Deux revenus de travail égaux.



B) Couple, 2 enfants de 6 à 11 ans. Un revenu de travail.

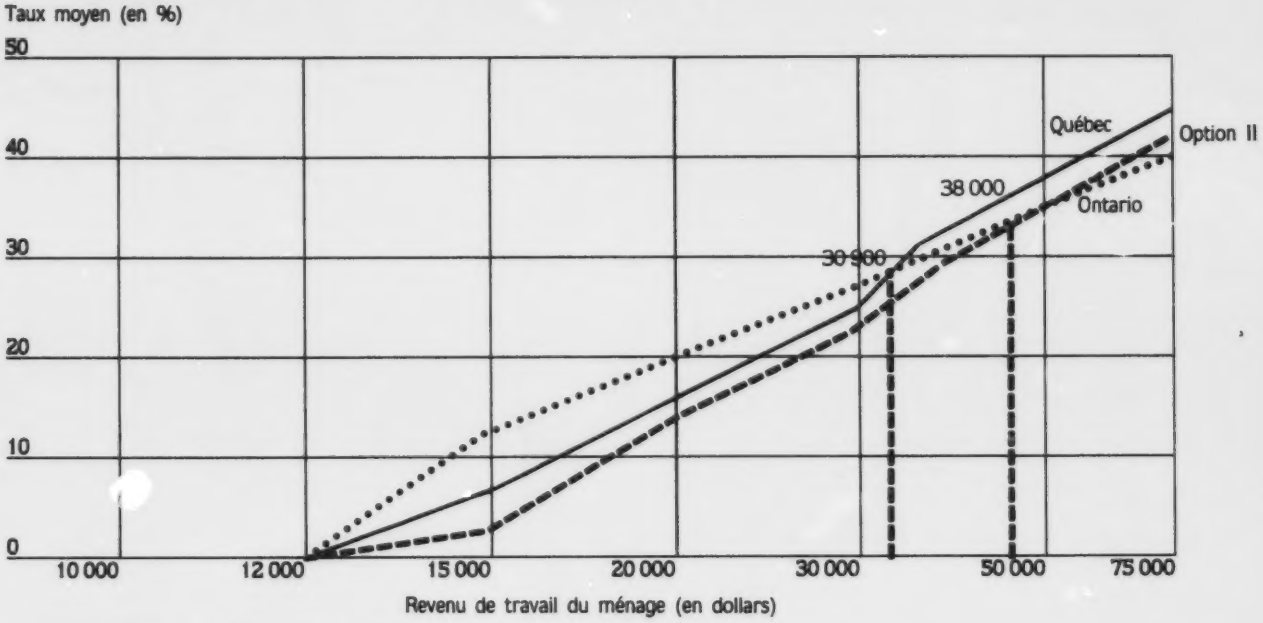


Note: les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique VI.1 (suite)

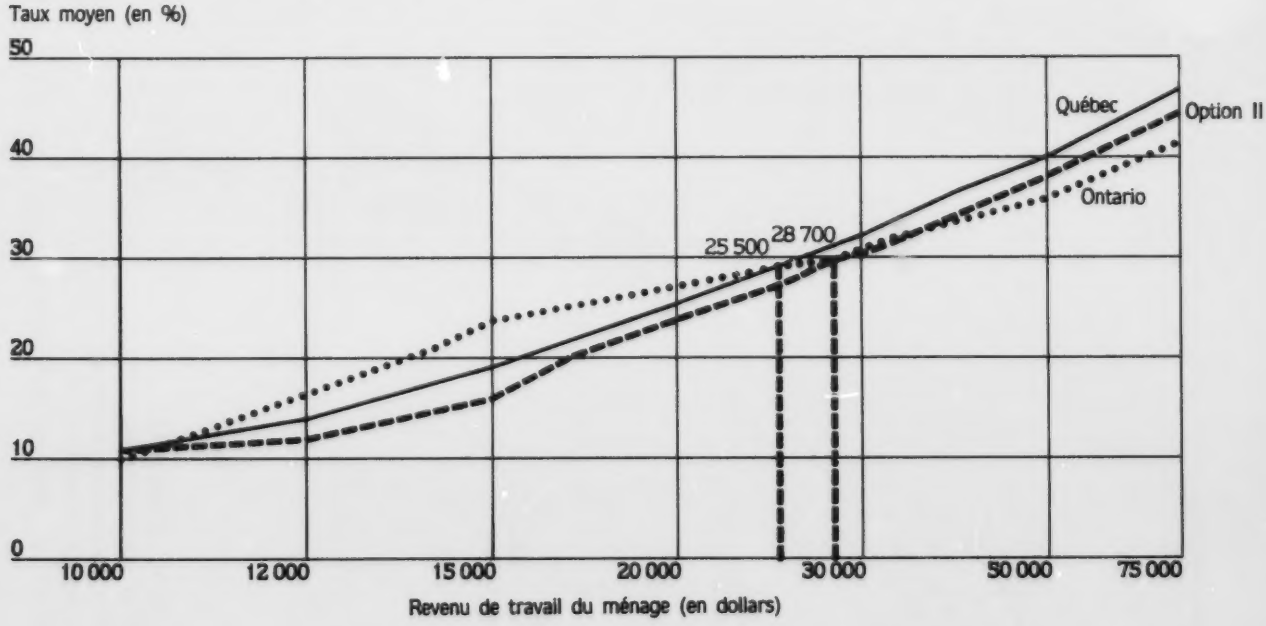
Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu du ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

C) Couple, 2 enfants de moins de 6 ans. Un revenu de travail[1].



1. L'un des enfants est âgé de moins de 2 ans et l'autre a entre 2 et 5 ans.

D) Couple sans enfant. Un revenu de travail.

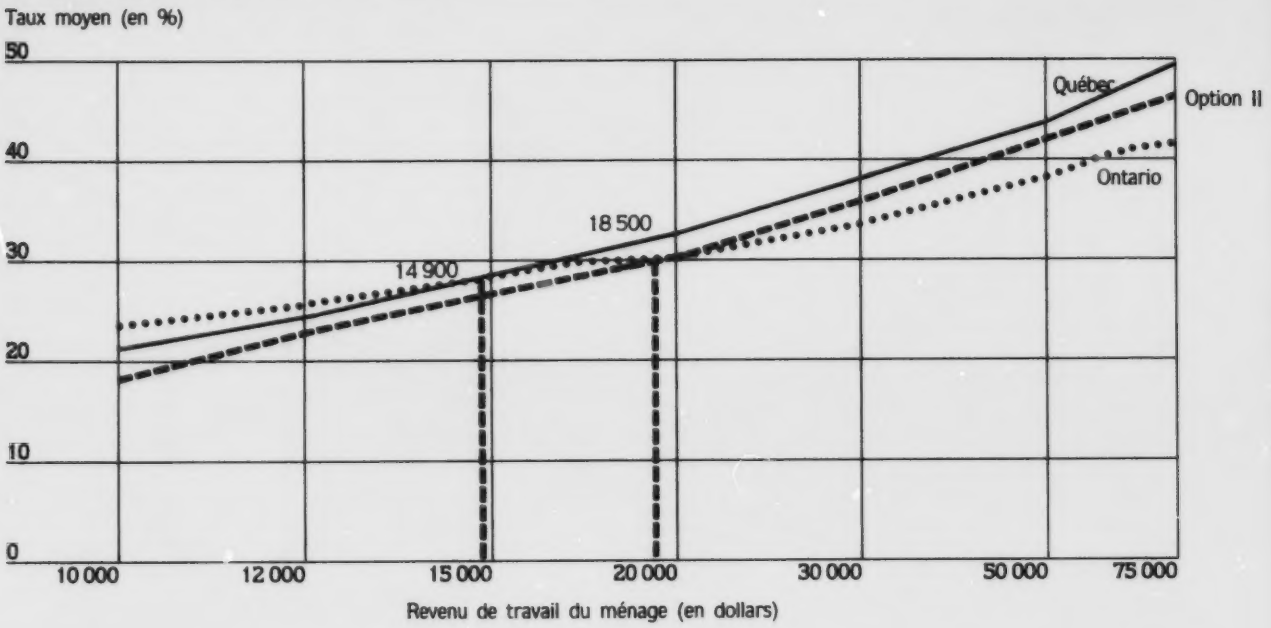


Note: les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique VI.1 (suite)

Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu du ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983

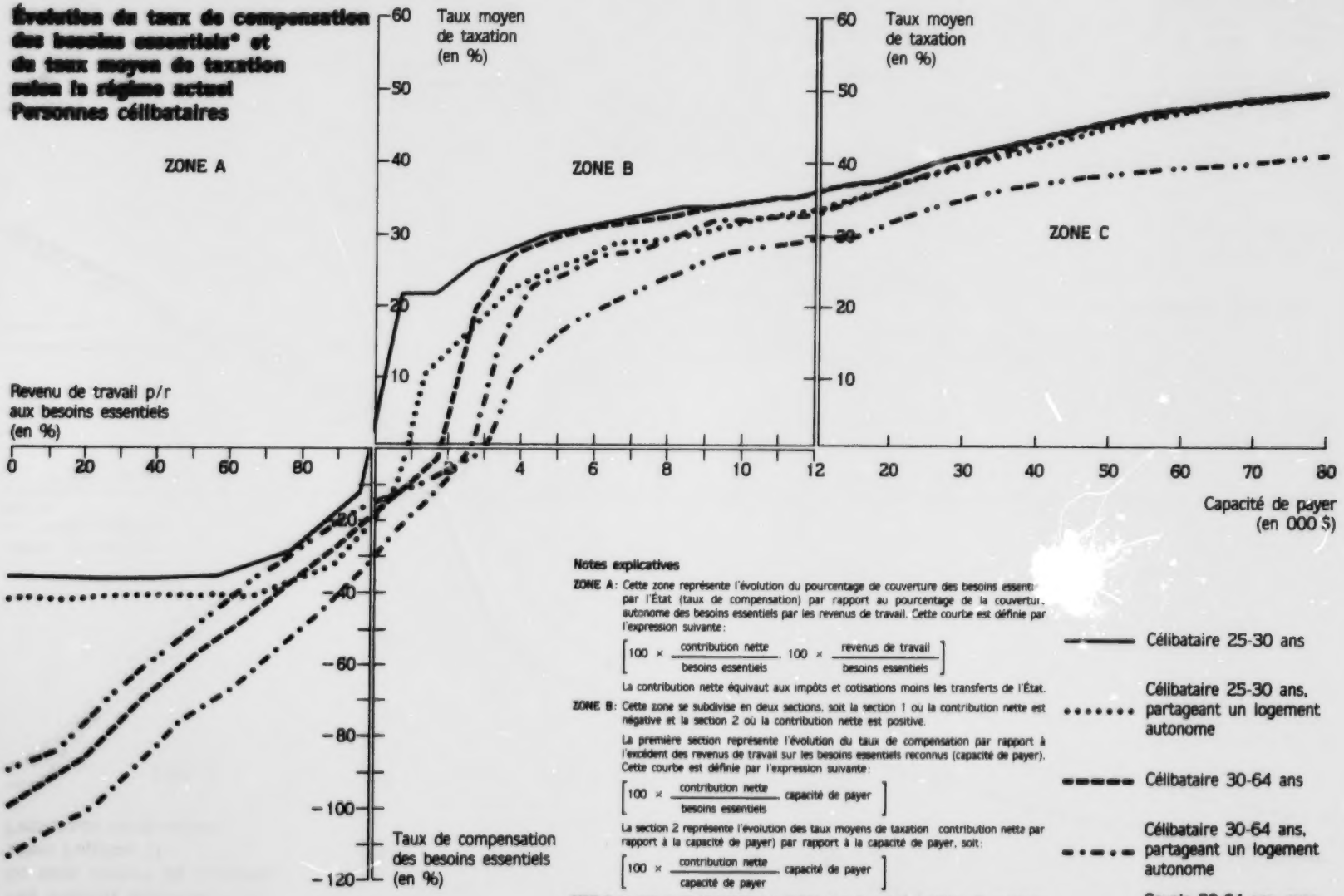
E) Célibataire sans personne à charge.



Note: les graphiques sont établis en fonction d'une échelle semi-logarithmique.

Graphique VI.2

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon le régime actuel
Personnes célibataires



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'État (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'État.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}} \text{ capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation (contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}} \text{ capacité de payer}\right]$$

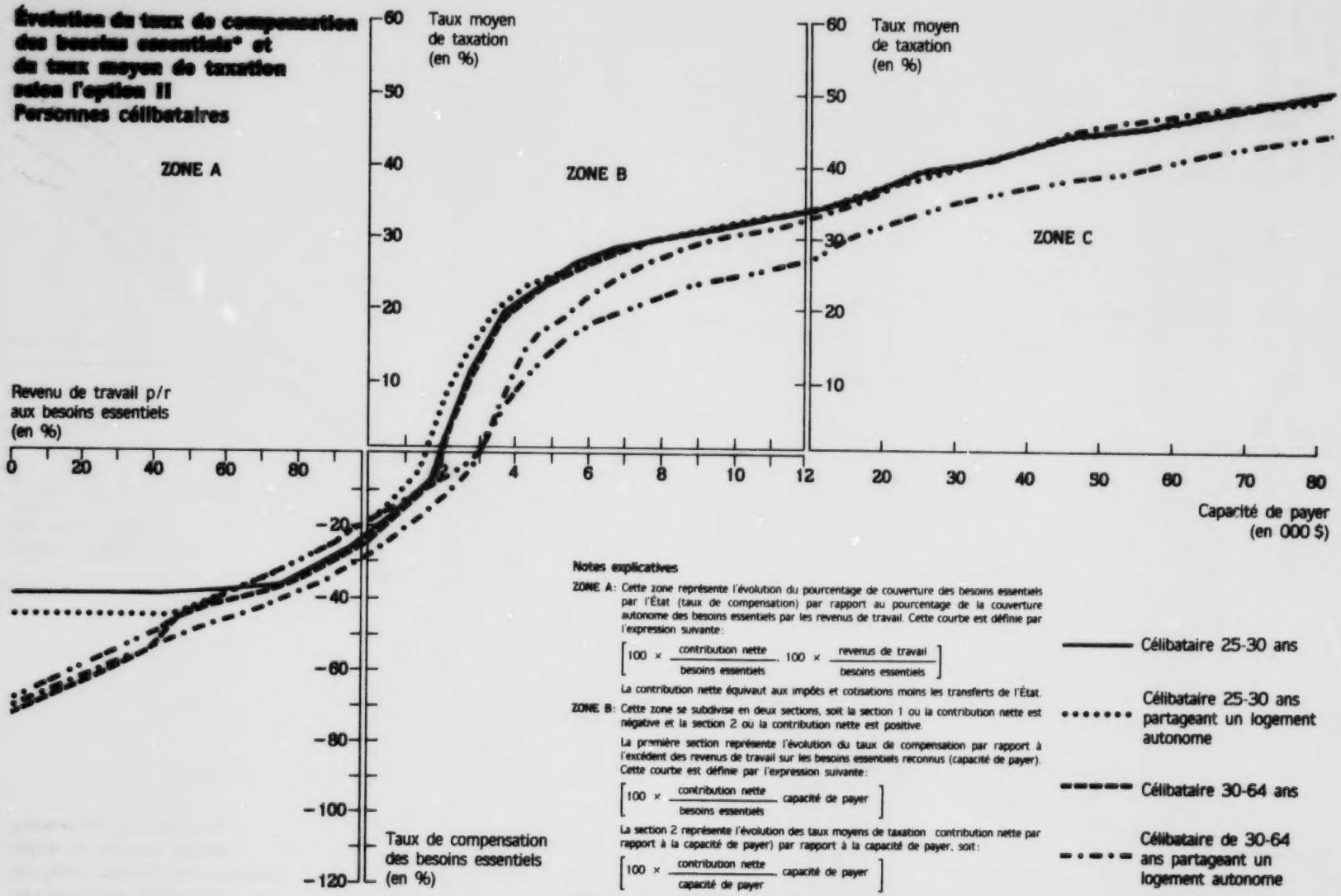
ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Célibataire 25-30 ans
- Célibataire 25-30 ans, partageant un logement autonome
- Célibataire 30-64 ans
- Célibataire 30-64 ans, partageant un logement autonome
- Couple 30-64 ans, sans enfant, dont 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

Graphique VI.2 (suite)

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon l'option II
Personnes célibataires



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'État (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'État.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, \text{capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation (contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}}, \text{capacité de payer}\right]$$

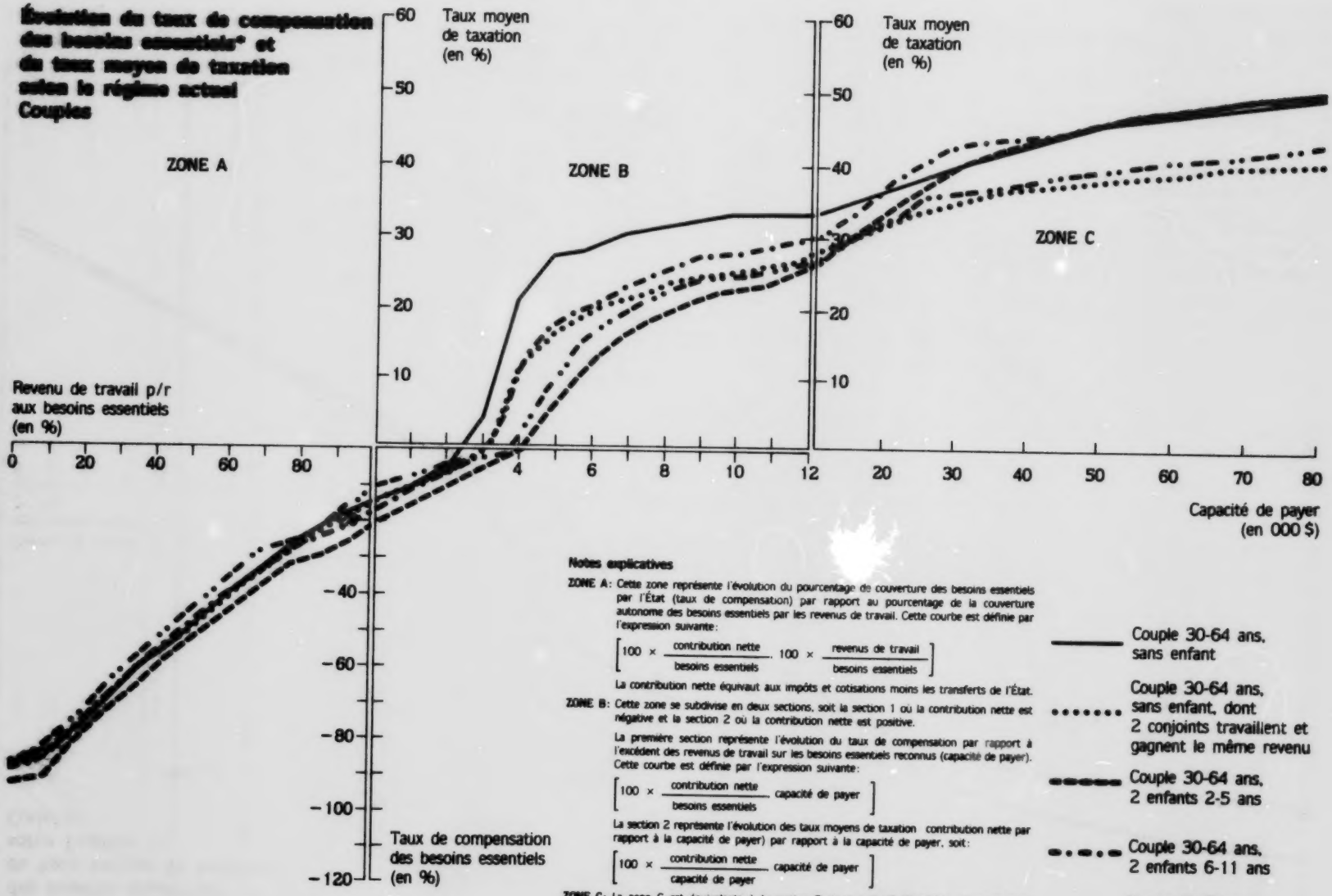
ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Célibataire 25-30 ans
- Célibataire 25-30 ans partageant un logement autonome
- Célibataire 30-64 ans
- Célibataire de 30-64 ans partageant un logement autonome
- Couple 30-64 ans, sans enfant, dont 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

Graphique VI.3

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon le régime actuel
Couples



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'État (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'État.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, \text{capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation (contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}}, \text{capacité de payer}\right]$$

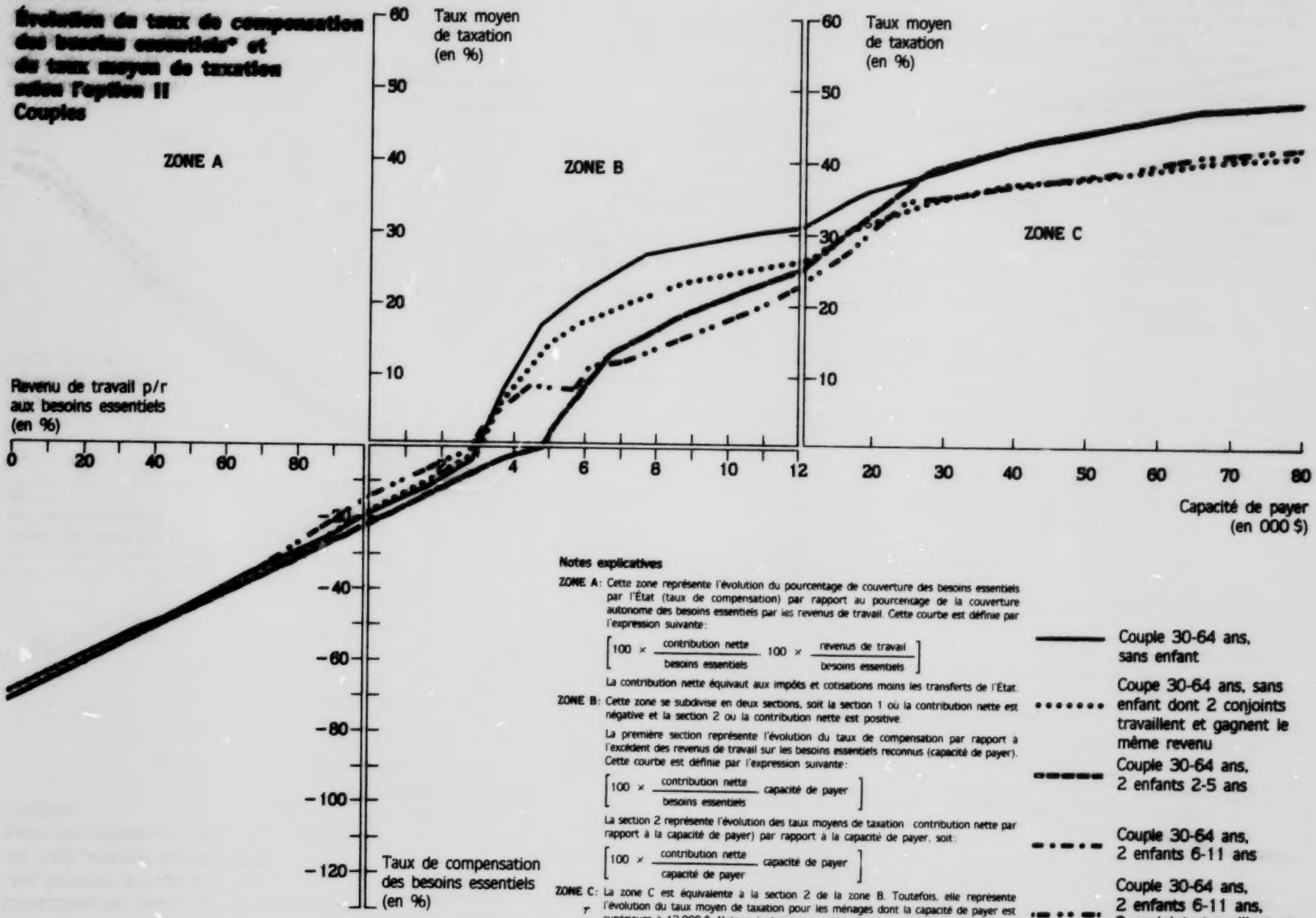
ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Couple 30-64 ans, sans enfant
- Couple 30-64 ans, sans enfant, dont 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 2-5 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 6-11 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 6-11 ans, 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

Graphique VI.3 (suite)

Évolution du taux de compensation des besoins essentiels* et du taux moyen de taxation selon l'option II
Couples



Notes explicatives

ZONE A: Cette zone représente l'évolution du pourcentage de couverture des besoins essentiels par l'État (taux de compensation) par rapport au pourcentage de la couverture autonome des besoins essentiels par les revenus de travail. Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, 100 \times \frac{\text{revenus de travail}}{\text{besoins essentiels}}\right]$$

La contribution nette équivaut aux impôts et cotisations moins les transferts de l'État.

ZONE B: Cette zone se subdivise en deux sections, soit la section 1 où la contribution nette est négative et la section 2 où la contribution nette est positive.

La première section représente l'évolution du taux de compensation par rapport à l'excédent des revenus de travail sur les besoins essentiels reconnus (capacité de payer). Cette courbe est définie par l'expression suivante:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{besoins essentiels}}, \text{capacité de payer}\right]$$

La section 2 représente l'évolution des taux moyens de taxation (contribution nette par rapport à la capacité de payer) par rapport à la capacité de payer, soit:

$$\left[100 \times \frac{\text{contribution nette}}{\text{capacité de payer}}, \text{capacité de payer}\right]$$

ZONE C: La zone C est équivalente à la section 2 de la zone B. Toutefois, elle représente l'évolution du taux moyen de taxation pour les ménages dont la capacité de payer est supérieure à 12 000 $. Notons également que l'échelle de la zone C est différente de l'échelle de la zone B.

- Couple 30-64 ans, sans enfant
- Couple 30-64 ans, sans enfant dont 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 2-5 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 6-11 ans
- Couple 30-64 ans, 2 enfants 6-11 ans, 2 conjoints travaillent et gagnent le même revenu

* Dans ce graphique, la notion de besoins essentiels comprend les besoins de court et de long terme et ceux importants mais non essentiels.

couverture des besoins essentiels n'est pas uniforme entre les différentes catégories de ménages dans le régime actuel des transferts, mais que les moyens mis de l'avant par la réforme ont pour effet de réduire ces disparités de manière sensible (pour fins d'illustrations, on a présenté l'option II).

Par ailleurs, les graphiques ne permettent pas de voir comment une plus grande équité découle de la réforme en ce qui concerne les frais de garde d'enfants. On sait que le plafond de la déduction actuelle ne permet pas de reconnaître la totalité des frais de garde des enfants d'âge préscolaire en garderie. Par contre, ce même plafond est trop élevé dans le cas des enfants d'âge scolaire qui ne sont gardés que quelques heures par jour. Afin de corriger ces lacunes, on propose une nouvelle déduction dont le maximum serait porté au niveau des coûts de garde dans les garderies avec permis, et ajusté selon l'âge des enfants. Comme le montre le tableau VI.8, il y aurait alors correspondance entre les besoins de garde et les déductions maximales admises.

En ce qui concerne la subvention pour frais de garde, elle ne serait pas nécessairement plus généreuse, mais plus universelle, puisqu'elle s'appliquerait à tous les modes de garde. Au lieu de s'adresser à seulement 15 000 enfants comme c'est le cas actuellement, elle pourrait rejoindre environ 60 000 enfants dans l'option II et l'option III, et environ 100 000 dans l'option I. Dans l'option I, le nombre d'enfants concernés est plus grand parce que le seuil de revenu où les transferts deviennent nuls est plus élevé.

6.3 L'impact sur l'efficacité de l'économie

Savoir comment le nouveau système fiscal affecte les taux marginaux implicites de taxation comme nous l'avons étudié à la section 6.1 ne suffit pas; il faut aussi savoir comment les contribuables pourraient réagir à l'incitation au travail ainsi engendrée. Tel est le but de la présente section.

Les indicateurs utilisés à cette fin ont été mis au point à l'aide d'un modèle numérique représentatif de l'ensemble de l'économie québécoise[3]. Ce modèle, décrit sommairement au chapitre III, a été construit pour mesurer l'incidence que peuvent avoir diverses réformes de la fiscalité des particuliers sur un certain nombre de variables clés, telles que le niveau global d'efficacité économique, la production, l'emploi, la répartition des revenus et les **recettes fiscales**.

6.3.1 Description du modèle numérique d'équilibre général

Pour bien comprendre les résultats obtenus à partir du **modèle économique**, il importe d'expliquer globalement son fonctionnement. D'abord, le modèle utilisé est un modèle de type micro-économique d'équilibre général. Cela signifie que le modèle considère l'ensemble des réactions des contribuables aux divers changements apportés à leur environnement fiscal. En conséquence, les résultats en sont plus valables lorsqu'on les considère à

3. Ce modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise a été conçu par MM. Bernard Fortin et Henri-Paul Rousseau, en collaboration avec monsieur Pierre Fortin, tous trois du Groupe de recherche en économie politique de l'Université Laval. Sa mise en application a été réalisée en collaboration avec la firme de consultants en informatique ACSI et avec les fonctionnaires du ministère des Finances.

Tableau VI.8

Comparaison des besoins de garde et de la déduction maximale pour frais de garde selon l'âge des enfants
(en dollars)

	Moins de 6 ans	6 à 11 ans	12 à 13 ans
Besoins de garde	3 120	1 560	—
Déduction maximale:			
• Régime actuel	2 000	2 000	2 000
• Régime proposé	3 120	1 560	—

moyen terme (environ 5 ans) plutôt qu'à court terme (1 an). En effet, quoique l'ajustement de l'offre de travail à ce nouvel environnement puisse être assez rapide, comme l'expérience de la réforme de 1971 du programme d'assurance-chômage tend à le démontrer, la réaction de la demande de travail à un accroissement de l'offre de travail par un ajustement des salaires relatifs et du rapport capital-travail exige plus de temps.

Lorsque l'État modifie un paramètre fiscal (par exemple, le taux marginal d'imposition du revenu) ou un paramètre du régime de transferts (par exemple, le revenu minimum de base), il change les contraintes économiques à partir desquelles les agents économiques prennent leurs décisions. C'est pourquoi ces modifications se traduisent par des changements dans le comportement de chacun des agents économiques directement touchés (c'est ce qu'on appelle l'effet micro-économique partiel). Ces nouveaux comportements de chacun déterminent en interaction les effets sur l'ensemble des marchés (c'est l'effet micro-économique général). Enfin, les modifications de l'ensemble des marchés influencent le **produit intérieur net**, l'emploi total, les entrées fiscales des gouvernements et leurs paiements de transferts (c'est l'effet macro-économique).

Par exemple, une baisse des taux marginaux d'imposition du revenu pourra inciter chacun à augmenter ses heures annuelles de travail (effet micro-économique partiel). Cette augmentation de l'offre de travail pourra entraîner une baisse dans les coûts d'embauche des travailleurs et inciter les entreprises à augmenter leur quantité de main-d'oeuvre. Cela se traduira par une augmentation de l'emploi, de la production et des revenus du secteur privé. Pour le secteur public cependant, deux choses importantes se seront produites. Initialement, une baisse des taux d'imposition aura réduit ses entrées fiscales, mais avec le temps, l'expansion économique additionnelle aura permis à l'État de toucher des revenus supplémentaires et de verser moins de transferts. Suivant l'option envisagée et la réaction plus ou moins forte des ménages à ces changements, la somme de ces variations de revenus et de transferts pourra être supérieure ou inférieure à la baisse initiale des entrées fiscales.

Dans sa version actuelle, le modèle ne tient pas compte de l'impact de l'augmentation des recettes de la taxe de vente provenant de l'élargissement de l'assiette, augmentation qui caractérise l'option III. Le modèle a cependant recours à une **taxe forfaitaire** *(per capita)* pour maintenir constante la ponction fiscale nette des gouvernements. Il ne permet donc pas de mesurer le gain du point de vue de l'efficacité économique attribuable à la substitution de la taxe de vente à l'impôt sur le revenu.

Le modèle ne tient pas compte non plus de la possibilité d'immigration ou d'émigration des travailleurs. Il s'ensuit que la réaction des travailleurs aux paramètres fiscaux se limite à l'ajustement de leurs heures de travail. Il se peut par exemple qu'une des réactions des travailleurs aux taux élevés d'imposition du Québec soit d'émigrer vers des pays ou des provinces où les taux sont moins élevés. En ce sens, le modèle utilisé sous-estime sûrement l'impact de la fiscalité et, par le fait même, l'impact économique de la réforme puisqu'elle réduit sensiblement le fardeau fiscal supplémentaire des particuliers du Québec. Cet impact économique est d'autant plus sous-estimé que le modèle ne tient pas compte de la perte économique résultant du travail sur le marché noir, de la fragmentation des ménages et de la baisse de l'investissement en capital humain (éducation).

Du côté de l'offre de travail, on distingue d'abord trois classes de travailleurs par niveau de qualification à l'aide de niveaux de revenu exprimés en dollars de 1980 (faible qualification: moins de 12 000 $ de revenu; moyenne qualification: 12 000 $ à 25 000 $; forte qualification: plus de 25 000 $). Dans un deuxième temps, ces classes de travailleurs sont divisées selon l'âge, le sexe et l'état civil. Pour chacun des 34 groupes issus de cette ventilation, le nombre d'heures annuelles de travail offertes découle de l'interaction entre les préférences des travailleurs (pour la consommation et le temps hors travail) et le budget personnel.

En somme, le modèle sert à illustrer les conséquences à moyen terme des réformes dans une économie complexe, très interactive et très ouverte sur les marchés extérieurs. À cause de ses limites, les résultats fournis sont probablement inférieurs à ceux que la réforme peut effectivement occasionner. Ils peuvent cependant servir d'ordres de grandeur et permettent de comparer diverses manières, y compris la manière actuelle, de structurer la fiscalité pour un même niveau de déficit et d'éclairer l'arbitrage à faire entre l'efficacité économique et la distribution des revenus.

6.3.2 Résultats d'ensemble apportés par le modèle

Les résultats sont présentés selon deux estimations. Dans un premier temps, le modèle suppose une réaction « moyenne » des ménages dans leur comportement d'offre de travail devant les variations des paramètres des régimes de taxation et de transferts. Selon cette hypothèse, le modèle retient des valeurs de paramètres correspondant en gros à la moyenne des estimations empiriques observées jusqu'ici dans la documentation sur l'offre de travail. Plus récemment, ces estimations ont été réévaluées en tenant compte des taxes et en utilisant des méthodes économétriques plus adéquates[4]. Les résultats de ces travaux fournissent des estimations qui sont presque deux fois plus élevées que les estimations traditionnelles; le modèle utilise donc dans un second temps cette hypothèse qualifiée de « forte ».

Le tableau VI.9 montre les principaux résultats apportés par le modèle, selon chaque option et selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages aux paramètres fiscaux. Les résultats sont présentés sous forme d'impact sur la production, sur l'emploi et sur la perte économique engendrée par la fiscalité. Cette notion de perte économique a été expliquée au chapitre III, et sa valeur pour la structure de taxation et de transferts de 1983 a aussi été présentée. Les résultats sur la répartition des revenus et les recettes fiscales nettes seront présentés dans des sections ultérieures.

Les caractéristiques des options de réforme nous incitent à procéder à leur évaluation en comparant d'abord l'option I et l'option II à la situation actuelle, et ensuite l'option III à l'option II.

6.3.2.1 Comparaison des options I et II avec la situation actuelle

On se rappellera que l'option I est celle qui présente les prestations régulières les plus élevées pour les personnes disponibles et non disponibles, couvrant les besoins essentiels de court et de long terme, et le taux de réduction des transferts le plus élevé, soit 67%. L'option II se caractérise par des prestations plus faibles, ne couvrant que les besoins essentiels à court terme, et par un taux de réduction des transferts nettement plus avantageux, soit 50%.

La plus grande baisse des taux marginaux implicites de taxation pour les travailleurs à faible revenu explique en grande partie pourquoi l'option II réussit à réduire la perte économique en raison des impôts et des transferts d'environ 6% pour l'ensemble de la main-d'oeuvre, comparativement à une baisse d'environ 2% dans l'option I (tableau VI.9). La plus forte incitation au travail qui en découle entraînerait une augmentation du nombre d'heures de travail équivalant à la création de 38 000 à 58 000 emplois à plein temps dans l'option II, alors que l'option I amènerait un équivalent de création de 18 000 à 30 000 emplois, soit environ la moitié du nombre d'emplois de l'option II.

De plus, bien que la création d'emplois soit dans ces deux options plus importante chez les faibles salariés que chez les autres, le nombre des emplois créés chez les faibles salariés est nettement plus important dans l'option II. Lorsqu'on retient les estimations de sensibilité de réaction « forte » aux paramètres fiscaux, le nombre d'emplois créés pour la main-d'oeuvre faiblement qualifiée est de 57 000 avec l'option II, alors qu'il n'atteint que 28 000 dans l'option I. Pour la main-d'oeuvre moyennement qualifiée, l'option II permet *grosso modo* de maintenir le niveau des emplois tandis que l'option I entraîne des pertes d'emplois. En ce qui concerne la main-d'oeuvre fortement qualifiée, l'option I permet une création plus abondante d'emplois que l'option II.

Fondamentalement, bien que l'option I crée un certain nombre d'emplois, l'option II est plus incitative au travail et engendre un processus par lequel les entreprises sont incitées à engager plus de main-d'oeuvre. Le produit intérieur net s'accroît de 0,9% à 1,2% selon l'hypothèse de réaction retenue, soit une hausse 50% supérieure à celle qui est engendrée par l'option I.

Du point de vue de l'efficacité économique et de la création d'emplois, l'option II est nettement supérieure à l'option I en ce qui concerne l'ensemble de la main-d'oeuvre, et plus particulièrement les travailleurs faiblement et moyennement qualifiés. L'efficacité économique s'en trouve accrue lorsque, parallèlement à une diminution des prestations, on procède à une diminution des taux marginaux de réduction des transferts de façon à permettre aux travailleurs de conserver une plus grande proportion de leur revenu d'emploi.

4. J. HAUSSMAN, Massachusetts Institute of Technology.

Tableau VI.9

Impact économique des options de réforme proposées selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages[1]

Options	I	II	III
Variation des heures de travail en équivalent d'emplois à temps plein			
— Total	17 900 à 29 900	38 000 à 58 000	47 800 à 72 500
— main-d'oeuvre faiblement qualifiée	15 400 à 28 400	34 800 à 56 800	34 700 à 54 500
— main-d'oeuvre moyennement qualifiée	− 1 400 à − 5 000	1 200 à − 1 000	8 300 à 11 000
— main-d'oeuvre fortement qualifiée	4 000 à 6 500	1 900 à 2 100	4 900 à 7 100
Augmentation du produit intérieur net			
— en millions de dollars de 1980	300 à 450	470 à 640	790 à 1 160
— en % du produit intérieur net de 1983	0,6 à 0,8	0,9 à 1,2	1,4 à 2,1
Diminution de la perte économique en raison des impôts et des transferts			
— en millions de dollars de 1980	190 à 410	490 à 1 320	800 à 2 040
— en % de la perte économique[2] de 1983	2,3 à 2,1	6,0 à 6,5	9,7 à 10,1

1. Un signe (−) signifie une augmentation de la perte économique. Le premier nombre de l'intervalle réfère à une réaction moyenne, et le deuxième, à une réaction forte des ménages.

2. La notion de perte économique est définie à la section 3.3.2.3.

6.3.2.2 Évaluation de l'option III

L'option III consiste à prélever 900 millions supplémentaires par l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente, afin qu'il soit possible d'atteindre davantage les objectifs de la réforme, principalement sur le plan de l'efficacité économique et de l'incitation au travail. Une utilisation plus intensive des taxes à la consommation relativement aux taxes sur la production comportera des effets importants, aussi bien sur la consommation et l'épargne que sur l'offre de travail.

Tout d'abord, sur le plan de la consommation et de l'épargne, l'élargissement proposé comporte à la fois des effets structurels positifs et négatifs. Les effets positifs proviennent de la formation accrue d'épargne qui découle de la taxation de la consommation par rapport au revenu, les citoyens ayant davantage tendance à épargner si leurs dépenses de consommation sont plus taxées. L'élargissement de la taxe de vente aura également comme effet positif de diminuer les distorsions causées par une taxation non uniforme des différents biens de consommation et, de ce fait, de permettre une allocation efficace des ressources en ne privilégiant pas la consommation de certains biens exemptés au détriment d'autres qui ne le sont pas.

Par contre, il faut reconnaître que l'élimination des exemptions sélectives actuelles (sur le meuble, le vêtement, etc.) aura vraisemblablement un impact négatif sur le développement de certains secteurs industriels particulièrement importants au Québec. Ainsi, les gains d'emplois provenant de l'augmentation des ventes dans les secteurs déjà taxés seraient réduits par les pertes éventuelles que subiront certains secteurs actuellement favorisés par des exemptions.

En ce qui concerne l'offre de travail, l'élargissement de la taxe de vente peut influencer indirectement à la baisse l'intérêt financier du travail en réduisant la valeur de la consommation que l'on peut s'offrir avec une heure de travail. Toutefois, il est possible de croire que cet effet négatif est très largement compensé par le fait que, contrairement à l'impôt sur le revenu, la taxe de vente ne favorise pas le travail au noir et ne réduit pas directement la rémunération nette du travail. En outre, le taux de la taxe de vente est constant et non pas croissant, contrairement à l'impôt sur le revenu. Pour toutes ces raisons, l'impact négatif de la taxe de vente sur l'incitation au travail est certes très inférieur à celui de l'impôt sur le revenu.

On ne peut pas affirmer *a priori* que les impacts économiques positifs de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente sont plus ou moins importants que les impacts négatifs. Si l'on tient cependant pour acquis qu'ils sont équivalents, il est intéressant d'examiner les résultats présentés au tableau VI.9 afin de comparer l'option III à l'option II.

L'option III offre le même niveau de prestations que l'option II et maintient le taux de réduction des transferts à 50%. Le prélèvement de 900 millions supplémentaires permet cependant de réduire en moyenne de 4 unités de pourcentage les taux marginaux de taxation de l'impôt sur le revenu. Cette distinction influence les impacts économiques.

Dans l'option III, l'équivalent d'emplois créés pour les travailleurs faiblement qualifiés est semblable à celui de l'option II, soit de 35 000 à 55 000. Puisque l'effet de cette option est plus important pour les autres catégories de travailleurs, elle l'emporte aisément sur l'option II pour la création globale d'emplois. Selon les sensibilités de réaction « forte », l'option III produit un équivalent de 73 000 emplois contre 58 000 pour l'option II. De plus, la comparaison des effets sur la production intérieure nette ainsi que sur la perte économique fait ressortir la supériorité de l'option III avec le double d'efficacité par rapport à l'option II. Cette situation provient de la baisse importante des taux marginaux d'imposition dans l'option III.

En résumé, c'est l'option III qui a les effets économiques les plus prononcés, aussi bien sur l'efficacité économique que sur la production et l'emploi moyennement et fortement qualifiés, alors que ses effets sur la création d'emplois faiblement qualifiés sont quasi identiques à ceux de l'option II. Il semble alors que d'élargir l'assiette de la taxe de vente pour accroître de façon généralisée l'incitation au travail serait profitable à moyen terme pour l'économie du Québec, les gains les plus significatifs étant enregistrés au chapitre de l'emploi, tandis que la production intérieure nette pourrait s'accroître d'un taux de pourcentage allant jusqu'à 2%, sans parler des effets positifs sur les mouvements interprovinciaux de travailleurs.

Tableau VI.10

Effets économiques des options sur l'offre de travail en fonction d'équivalent d'emplois à plein temps selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages (Nombre d'emplois à plein temps par catégories de ménages[1])

	Options		
	I	II	III
Personnes seules	2 300 à 10 600	6 100 à 17 700	10 300 à 25 200
Familles monoparentales	8 200 à 11 600	13 300 à 21 400	14 200 à 22 600
Couples avec ou sans enfant	6 600 à 7 900	17 500 à 18 900	22 400 à 24 400

1. Le premier nombre de l'intervalle réfère à une réaction moyenne et le deuxième, à une réaction forte des ménages.

Tableau VI.11

Impacts des options de réforme sur l'offre de travail des deuxièmes conjoints en fonction d'équivalent d'emplois à plein temps selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages

	Options		
	I	II	III
Nombre d'emplois à plein temps[1]	9 400 à 15 800	9 100 à 7 400	7 900 à 2 900

1. Le premier nombre de l'intervalle réfère à une réaction moyenne et le deuxième, à une réaction forte des ménages.

6.3.3 Effets comparés par catégories socio-économiques

Il est intéressant aussi d'examiner les effets de la réforme sur l'offre de travail des différentes catégories de ménages. Ces effets sont illustrés à l'aide d'équivalent d'emplois pour les personnes seules, les familles monoparentales et les couples avec ou sans enfant. Le tableau VI.10 présente ces résultats sur la base de réaction « moyenne » ou « forte » des ménages aux paramètres fiscaux. La situation relative de chaque ménage type est généralement la même dans les deux cas, la deuxième hypothèse ne faisant qu'amplifier les effets. Dans certains cas cependant, la direction de l'effet peut être renversée lorsque l'effet revenu (taux moyens de taxation plus faibles et (ou) prestations de non disponible plus élevés) devient plus important que l'effet de substitution (taux marginaux implicites de taxation plus faibles). On notera que les effets présentés ici pour les familles monoparentales ont été estimés à partir de la proposition A (section 7.4.3), où les besoins essentiels du premier enfant égalent ceux du premier enfant d'une famille biparentale et où un besoin spécial de garde est accordé.

On constate, à la lecture de ce tableau, que dans l'ensemble la réforme crée pratiquement autant d'emplois chez les personnes seules que chez les familles monoparentales et les couples avec ou sans enfant. Selon les options II et III et selon les différentes estimations de sensibilité de réaction des ménages, les résultats indiquent un équivalent de création d'emplois variant entre 6 000 et 25 000 pour les personnes seules, entre 13 000 et 23 000 pour les familles monoparentales et entre 18 000 et 24 000 pour les couples, incluant les effets sur les deux conjoints. On constate de plus que les comparaisons d'emplois effectuées pour l'ensemble de la main-d'oeuvre valent aussi par catégories socio-économiques.

Les résultats qui apparaissent aux tableaux VI.9 et VI.10 montrent bien que les objectifs d'efficacité économique et d'incitation au travail sont atteints à différents niveaux selon les options de réforme. Il est intéressant aussi d'évaluer, avec le tableau VI.11, dans quelle mesure la réforme favorise l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint.

On remarque qu'avec l'hypothèse de réaction moyenne de la part des ménages au changement de l'environnement fiscal, l'incitation au travail d'un deuxième conjoint est quasi identique dans les trois options. Par ailleurs, avec l'hypothèse de réaction forte de l'offre de travail, l'option I est de loin celle qui incite le plus au travail un deuxième conjoint. On remarque aussi que l'option III entraîne la plus petite augmentation d'emplois chez les deuxièmes conjoints. Cette situation résulte d'une sensibilité beaucoup plus forte des personnes seules et des familles monoparentales aux taux marginaux implicites de taxation que celle des couples. À l'inverse, les couples sont plus sensibles à une variation de leur revenu disponible, si bien que les gains que leur procure l'option III sur le plan du revenu disponible viennent vite annuler les effets positifs sur leur offre de travail qu'entraîne une réduction de leurs **taux marginaux de taxation**. Il se produit de plus à l'intérieur des couples un effet de substitution qui amène le moins qualifié des deux à réduire sa présence sur le marché du travail lorsque le revenu disponible du ménage augmente.

6.4 Les effets sur la répartition des revenus

Les effets de la réforme sur la distribution des revenus seront examinés de deux façons. Dans un premier temps, on verra comment la contribution nette au financement de l'État varie avant et après la réforme pour certains ménages types afin de déterminer l'effet de la réforme sur la progressivité du système fiscal. Dans un deuxième temps, on verra comment la réforme pourra affecter ou modifier le niveau de revenu disponible des ménages ordonnés par déciles de revenu.

Le tableau VI.12 montre la variation de la contribution nette au financement de l'État pour des revenus entre 0 $ et 75 000 $, avant et après réforme. Le changement dans les **degrés de progressivité** qui en découlent est calculé comme étant cette variation de la contribution nette (entre 0 $ et 75 000 $) en pourcentage de la variation observée dans le système actuel. Si l'on compare le niveau de contribution nette d'une personne sans revenu de travail et non disponible pour des activités de réinsertion à celui d'un contribuable gagnant 75 000 $, on constate, selon l'option III, que l'écart de contribution entre ces deux personnes a été réduit d'environ 9% si elles sont mariées et qu'elles ont deux enfants de moins de 12 ans, et de 8% si elles sont célibataires. Le régime proposé est donc devenu moins progressif à leur égard que ne l'est le régime actuel.

Quant à l'écart entre la contribution nette au financement de l'État de ce même contribuable gagnant 75 000 $ et celle de celui qui est disponible pour participer à des programmes communautaires, il est réduit d'environ 4% sous l'option III, que le contribuable soit célibataire ou marié et ayant deux enfants. L'option III est donc celle qui réduit le plus la progressivité de la table des taux d'imposition. Les autres options permettent de réduire le degré de progressivité de 1 à 3% selon les cas indiqués dans le tableau VI.12.

Par contre, les tableaux VI.13 et VI.14 montrent de façon plus détaillée comment la réforme modifie le fardeau fiscal attribuable aux taxes à la consommation et aux taxes foncières. En fait, dans toutes les options, y compris l'option III où l'assiette de la taxe de vente est élargie, le crédit de taxe de vente améliore la progressivité de cette taxe puisque, pour tout revenu inférieur à 20 000 $, une famille avec 2 enfants paierait moins de taxe de vente que dans le régime actuel, tandis que l'élargissement de la taxe de vente ne toucherait ces familles que lorsqu'elles gagnent plus de 20 000 $. Quant au nouveau crédit de taxes foncières, il améliore la situation de ces familles lorsqu'elles gagnent moins de 10 000 $. Au-dessus de ce niveau, le système des exemptions personnelles permet à ces familles, qui doivent supporter le fardeau de leurs taxes foncières, de soustraire de leurs revenus assujettis à l'impôt un montant équivalant aux besoins couverts par le programme de garantie de revenu.

L'approche statique qu'on vient d'utiliser a cependant le défaut de ne pas tenir compte de la réaction des gens aux modifications dans leur environnement. On pourrait, par exemple, conclure que la réforme a pour effet de diminuer le revenu de plusieurs contribuables à faible revenu, qu'elle augmente le revenu de tous les contribuables à revenu moyen et à revenu élevé et que cela est inacceptable dans une société qui recherche une plus grande égalité entre les citoyens.

Il est cependant de beaucoup préférable pour évaluer l'impact du système fiscal sur la distribution des revenus d'utiliser une approche plus dynamique qui tienne compte des changements prévisibles dans les comportements des ménages. Il est possible de se servir à cet effet du **modèle numérique d'équilibre général** utilisé pour évaluer les effets économiques des diverses options. Certains ajustements ont dû toutefois être apportés à ce modèle afin de tenir compte dans la répartition des revenus entre ménages de la taille de ces mêmes ménages.

Dans la section 3.5, on répartissait les ménages par déciles en fonction de leur revenu, mais sans égard à leur taille. Or, il apparaît évident qu'une personne seule disposant d'un revenu disponible de 20 000 $ atteint un plus haut niveau de vie qu'un couple avec deux enfants disposant du même revenu. Le niveau de vie de chacun des membres de ce ménage est cependant plus élevé que leur revenu *per capita*, soit 5 000 $, puisqu'il y a des économies d'échelle qui sont reliées à la vie commune. C'est pourquoi, pour obtenir un revenu équivalant en bien-être au revenu d'une personne seule et ainsi ramener sur une même base les revenus des ménages de tailles différentes, l'on doit dégonfler le revenu familial à l'aide d'une série d'indices reliés aux besoins essentiels des ménages de différentes tailles. Une échelle d'équivalence reflétant l'évolution du niveau des besoins essentiels reconnus par le système de taxation à mesure que croît la taille du ménage a donc été utilisée[5].

5. Dans cette échelle d'équivalence, le revenu familial a été dégonflé par un coefficient de 1,6 si le ménage est composé de deux personnes, de 1,9 s'il est composé de trois personnes et de 2,2 s'il est composé de quatre personnes.

Tableau VI.12

Variation de la contribution nette[1] au financement de l'État
Selon la situation actuelle et selon les options
(en dollars de 1983)

	Contribution nette au financement de l'État			
	Régime actuel	**Option I**	**Option II**	**Option III**
Célibataire de 30 à 64 ans occupant seul un logement				
— Aucun revenu de travail	−4 466			
• Non disponible		−4 198	−3 397	−3 428
• Actif 20 heures[2]		−5 124	−4 812	−4 824
— Revenu de 75 000 $	36 233	35 189	35 282	34 106
— Variation par rapport à aucun revenu de travail	40 699			
• Non disponible				
• en $		39 387	38 679	37 534
• en % du régime actuel		96,8	95,0	92,2
• Actif				
• en $		40 313	40 094	38 930
• en % du régime actuel		99,1	98,5	95,7
Couple avec deux enfants de 6 à 11 ans Un seul revenu de travail				
— Aucun revenu de travail	−9 482			
• Non disponible		−9 649	−7 623	−7 763
• Actif 30 heures[2]		−10 549	−9 665	−9 770
— Revenu de 75 000 $	34 124	32 583	32 682	31 947
— Variation par rapport à aucun revenu de travail	43 606			
• Non disponible				
• en $		42 232	40 305	39 710
• en % du régime actuel		96,8	92,4	91,1
• Actif				
• en $		43 132	42 347	41 717
• en % du régime actuel		98,9	97,1	95,7

1. Un signe (−) signifie que le contribuable reçoit plus de transferts de l'État qu'il ne verse en impôts, taxes et cotisations à ce dernier.
2. Participant à 20 heures d'activités communautaires dans le cas des célibataires et à 30 heures dans le cas des familles avec enfants.

Tableau VI.13

Impact des options de réforme sur la taxe de vente après crédit, selon le revenu de travail
Couple avec 2 enfants de moins de 12 ans[1], 1 conjoint au travail
Année d'imposition 1983
(en dollars)

	Revenu de travail du ménage				
	0	**5 000**	**10 000**	**12 000**	**15 000**
Régime actuel	520	565	628	673	715
Option I					
Taxes	507	585	661	698	719
Crédit de taxe	−160	−160	−160	−160	−140
Taxe nette	347	425	501	538	579
Variation[2]	−173	−140	−127	−135	−136
Option II					
Taxes	411	523	633	679	721
Crédit de taxe	−160	−160	−160	−160	−157
Taxe nette	251	363	473	519	565
Variation[2]	−269	−202	−155	−154	−150
Option III					
Taxes	506	659	810	873	933
Crédit de taxe	−400	−400	−400	−400	−399
Taxe nette	106	259	410	473	534
Variation[2]	−414	−306	−218	−200	−181

Le tableau VI.15 présente les résultats selon que le revenu disponible est réparti par ménages ou sur la base de l'échelle d'équivalence.

À la lecture de ce tableau, il ressort que la distribution des revenus est beaucoup plus égalitaire lorsqu'on tient compte du nombre de personnes dans le ménage, comme c'est le cas lorsqu'on utilise l'échelle d'équivalence. Cela signifie qu'il y a relativement plus de revenus inférieurs chez les ménages à personne unique et qu'il y a une grande concentration de revenus élevés chez les familles avec plusieurs enfants. Les paiements de transfert ont aussi leur rôle à jouer dans ce résultat, puisqu'ils sont souvent reliés à la taille de la famille.

Toutefois, ces résultats ne peuvent être comparés avec ceux qu'on a présentés au chapitre III (tableau III.21) parce que les personnes âgées de 65 ans et plus, qui constituent une large part des personnes à faible revenu, ne font pas partie de la population considérée dans le modèle.

La répartition du revenu disponible par déciles avec l'échelle d'équivalence constitue le point de référence pour l'analyse des effets redistributifs des différentes options de réforme. Avec le modèle numérique d'équilibre général, on peut ensuite évaluer quelle est la variation du revenu disponible détenu par déciles, ce qui permet de déterminer si c'est le revenu disponible des plus pauvres ou des plus riches qui s'accroît ou qui diminue en fonction des ajustements de comportement chez les ménages prévus par le modèle.

Il faut cependant distinguer entre la diminution ou l'augmentation du revenu disponible des ménages rangés dans un décile et la diminution ou l'augmentation de la part du revenu disponible total détenue par ce décile, étant entendu qu'un ménage peut changer de décile à la suite de la réforme. Dans l'analyse de l'effet sur la répartition des revenus, on doit donc se poser au moins deux questions. Premièrement, à quel point la réforme améliore-t-elle la situation économique des groupes rangés dans

Tableau VI.13 (suite)

Impact des options de réforme sur la taxe de vente après crédit, selon le revenu de travail
Couple avec 2 enfants de moins de 12 ans[1], 1 conjoint au travail
Année d'imposition 1983
(en dollars)

17 000	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	75 000
762	829	936	1 019	1 153	1 278	1 359	1 555
771	838	946	1 031	1 169	1 283	1 369	1 595
−82	0	0	0	0	0	0	0
689	838	946	1 031	1 169	1 283	1 369	1 595
−73	9	10	12	16	5	10	40
775	842	949	1 032	1 168	1 281	1 365	1 591
−99	−12	0	0	0	0	0	0
676	830	949	1 032	1 168	1 281	1 365	1 591
−86	1	13	13	15	3	6	36
1 013	1 117	1 269	1 415	1 615	1 797	1 960	2 311
−341	−254	−104	0	0	0	0	0
672	862	1 164	1 415	1 615	1 797	1 960	2 311
−90	33	228	396	462	519	601	756

1. Les chiffres présentés ici sont plus particulièrement ceux des ménages ayant 2 enfants âgés entre 2 et 6 ans. Dans le cas des enfants de moins de 2 ans ou de 6 ans ou plus, l'ajout ou le retrait de l'allocation de disponibilité dans le régime proposé ou actuel a cependant un impact négligeable sur ces résultats.

2. Par rapport au fardeau de la taxe de vente observé dans le régime actuel.

chacun des déciles actuels? Les tableaux VI.16 et VI.17 tentent de répondre à cette question en présentant le changement dans le revenu disponible de chaque décile en millions de dollars et en pourcentage du revenu disponible détenu par les ménages de ce décile avant la réforme. La deuxième question est de savoir si la répartition des revenus après la réforme sera plus ou moins égalitaire par rapport à celle qui prévaut avant la réforme. Le tableau VI.18 permet d'aborder cette question en illustrant le changement à l'aide d'un indice synthétique de la distribution des revenus, soit le **coefficient de Gini** (défini à la section 3.5.3).

Dans un premier temps, on peut considérer les résultats directement apportés par le modèle, qui ne tiennent pas compte cependant des allocations versées à ceux qui participent à des activités communautaires ou de formation. C'est ce que présente le tableau VI.16. Il apparaît d'abord que peu importe l'option ou l'hypothèse de réaction des ménages retenues, le deuxième décile est celui qui profite de la plus forte augmentation en pourcentage de son revenu disponible. En effet, si les neuvième et dixième déciles obtiennent les plus grandes augmentations de leur revenu disponible en millions de dollars, ce'~ représente une plus faible proportion de leur revenu actuel.

Tableau VI.14

Impact des options de réforme sur les taxes foncières après crédit
Couple avec 2 enfants de moins de 12 ans[1], 1 conjoint au travail
Année d'imposition 1983
(en dollars)

	Revenu de travail du ménage				
	0	5 000	10 000	12 000	15 000
Régime actuel					
Taxes	517	567	639	690	739
Crédit de taxes	−207	−227	−255	−238	−204
Taxes nettes	310	340	384	452	535
Option I					
Taxes	501	590	677	719	743
Crédit de taxes	−501	−381	−237	−182	−68
Taxes nettes	0	209	440	537	675
Variation[2]	−310	−131	56	85	140
Option II					
Taxes	391	520	645	697	747
Crédit de taxes	−391	−363	−229	−179	−85
Taxes nettes	0	157	416	518	662
Variation[2]	−310	−183	32	66	127
Option III					
Taxes	395	525	650	701	752
Crédit de taxes	−395	−363	−231	−181	−89
Taxes nettes	0	162	419	521	663
Variation[2]	−310	−178	35	69	128

Les résultats précédents ne tiennent cependant pas compte des centaines de millions de dollars alloués aux programmes d'activité communautaire et de formation. En comparant les augmentations en pourcentage du revenu disponible détenu par les ménages de chaque décile apparaissant au tableau VI.16 avec celles qui sont présentées dans le tableau VI.17, on constate que ces programmes vont avantager uniquement les cinq premiers déciles et, dans une plus large mesure, les deuxième, troisième et quatrième déciles. Le premier décile est moins touché par ces programmes puisqu'il est constitué à plus de 80% de personnes seules entre 18 et 20 ans.

Il apparaît clairement au tableau VI.17 que, peu importe l'option ou l'hypothèse de réaction des ménages à leur nouvel environnement fiscal, tous les déciles, à quelques exceptions près, ont un revenu disponible supérieur après la réforme.

On remarque aussi que le deuxième décile est celui qui améliore le plus sa situation économique relative, suivi du troisième décile, puis du quatrième, et ainsi de suite, cela pour toutes les options de réforme. Proportionnellement, la réforme améliore donc davantage le revenu des moins nantis que celui des plus riches, bien qu'elle améliore peu la situation du premier décile. On doit souligner aussi

Tableau VI.14 (suite)

Impact des options de réforme sur les taxes foncières après crédit
Couple avec 2 enfants de moins de 12 ans[1], 1 conjoint au travail
Année d'imposition 1983
(en dollars)

17 000	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	75 000
794	873	1 000	1 100	1 263	1 416	1 519	1 755
−190	−167	−128	−38	—	—	—	—
604	706	872	1 062	1 263	1 416	1 519	1 755
804	884	1 011	1 113	1 282	1 423	1 531	1 802
−54	−28	0	0	0	0	0	0
750	856	1 011	1 113	1 282	1 423	1 531	1 802
146	150	139	51	19	7	12	47
809	888	1 015	1 115	1 280	1 420	1 527	1 798
−67	−41	0	0	0	0	0	0
742	847	1 015	1 115	1 280	1 420	1 527	1 798
138	141	143	53	17	4	8	43
818	901	1 024	1 142	1 303	1 449	1 581	1 863
−72	−47	0	0	0	0	0	0
746	854	1 024	1 142	1 303	1 449	1 581	1 863
142	148	152	80	40	33	62	108

1. Les chiffres présentés ici sont plus particulièrement ceux des ménages ayant 2 enfants âgés entre 2 et 6 ans. Dans le cas des enfants de moins de 2 ans ou de 6 ans ou plus, l'ajout ou le retrait de l'allocation de disponibilité dans le régime proposé ou actuel a cependant un impact négligeable sur ces résultats.

2. Par rapport au fardeau des taxes foncières observé dans le régime actuel.

que c'est l'option III qui accroît le plus le revenu disponible de tous les déciles, malgré le fait qu'elle offre des prestations régulières inférieures à celles de l'option I, sauf pour le premier décile qui est plus avantagé avec l'option II.

Le tableau VI.18 permet de comparer de façon synthétique comment est atteint l'objectif de redistribution des revenus dans chaque option, en tenant compte aussi des montants distribués à l'égard des programmes de réinsertion sur le marché du travail. Le point le plus important à souligner concerne le raisonnement qui veut qu'en donnant plus d'argent aux plus démunis et en taxant les plus hauts revenus on atteigne une répartition des revenus plus équitable. Un tel raisonnement néglige les aspects dynamiques sous-jacents à toute structure fiscale. Les gens s'adaptent à ce nouvel environnement et ils peuvent accroître de façon importante leur revenu d'emploi, facteur déterminant de la répartition des revenus, si la fiscalité les incite financièrement à le faire. Le tableau VI.18 illustre bien ces phénomènes lorsqu'on tient compte de la réaction des ménages aux paramètres fiscaux: on voit que toutes les options permettent de rendre plus égalitaire la distribution des revenus, ce qui est illustré par la baisse du coefficient de Gini. De plus, l'option II présentant un faible taux de réduction des transferts, améliore plus la distribution des revenus que l'option offrant les prestations régulières les plus élevées, soit l'option I. Le coefficient de Gini baisse dans un cas entre

0,009 et 0,010 (option I) et dans l'autre entre 0,011 et 0,015 (option II). À des fins de comparaison, rappelons que la répartition des revenus est devenue moins égalitaire au Canada de 1961 à 1971 ; au cours de cette période, le coefficient de Gini associé à la répartition du revenu privé au Canada a augmenté de 0,030. L'application de l'option II compenserait la moitié de cette détérioration en l'espace d'environ cinq ans.

Ainsi, la réforme proposée apparaît-elle bénéfique à plusieurs égards dans ses effets dynamiques. Elle apporte une forte incitation au travail et une efficacité économique accrue, tout en améliorant la répartition des revenus, objectifs que l'on a souvent l'habitude d'opposer l'un à l'autre. Bien que l'option II soit celle qui favorise le plus une répartition égalitaire des revenus tandis que l'option III est celle qui favorise le plus l'efficacité de l'économie, il est remarquable que dans aucun cas un objectif ne soit atteint au détriment des autres.

Tableau VI.15

Répartition du revenu disponible par décile
Simulation pour 1983 selon une réaction « moyenne » des ménages[1]
(en millions de dollars de 1980)

Décile de revenu (du plus faible au plus élevé)	Répartition par ménage		Répartition selon l'échelle d'équivalence	
	Montant global	Part en %	Montant global	Part en %
Premier décile	1 012	3,3	1 516	5,0
Deuxième décile	1 139	3,8	1 809	6,0
Troisième décile	1 307	4,3	2 044	6,7
Quatrième décile	1 861	6,1	2 172	7,2
Cinquième décile	2 781	9,2	2 604	8,6
Sixième décile	2 988	9,9	3 252	10,7
Septième décile	3 844	12,7	3 252	10,7
Huitième décile	4 235	14,0	3 643	12,0
Neuvième décile	4 582	15,1	4 796	15,8
Dixième décile	6 544	21,6	5 205	17,2
Total	**30 293**	**100,0**	**30 293**	**100,0**
Coefficient de Gini	0,315		0,221	

1. Le modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise a été utilisé afin de simuler la distribution du revenu disponible en 1983. Pour ce faire, à la structure de 1980 des ménages de moins de 65 ans, regroupés en 34 cas selon l'âge et le statut civil, a été appliquée la structure fiscale de 1983. Un nouvel équilibre a été établi selon les hypothèses de réaction « moyenne » ou « forte » aux nouveaux paramètres fiscaux de 1983, et de ce nouvel équilibre a été calculée la répartition des revenus en 1983 montrée dans ce tableau. Ici, seul l'équilibre sous l'hypothèse de réaction « moyenne » est montré, la répartition en pourcentage à l'équilibre différant peu sous l'hypothèse de réaction « forte » des ménages.

Tableau VI.16

Augmentation du revenu disponible détenu par les ménages de chaque décile selon l'option de réforme et selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages (excluant l'effet de l'activité communautaire, de la formation professionnelle et de la formation en industrie)

	En millions de dollars de 1980		
Option	**I**	**II**	**III**
Décile :			
Premier	11 à 53	15 à 61	−7 à 57
Deuxième	74 à 82	106 à 123	100 à 129
Troisième	−34 à −11	−56 à 3	−57 à 15
Quatrième	11 à 2	−26 à −8	−31 à −2
Cinquième	1 à 11	3 à 12	27 à 61
Sixième	29 à 42	55 à 65	114 à 148
Septième	16 à 27	53 à 67	79 à 107
Huitième	18 à 30	56 à 70	81 à 110
Neuvième	67 à 88	108 à 123	193 à 225
Dixième	74 à 104	117 à 130	212 à 235

	En % du revenu disponible		
Option	**I**	**II**	**III**
Décile :			
Premier	0,8 à 3,4	1,1 à 3,9	−0,5 à 3,6
Deuxième	4,0 à 4,6	5,7 à 6,9	5,4 à 7,2
Troisième	−1,7 à −0,6	−2,7 à 0,2	−2,8 à 0,7
Quatrième	0,5 à 0,1	−1,2 à −0,4	−1,4 à −0,1
Cinquième	N.S. à 0,4	0,1 à 0,4	0,9 à 2,2
Sixième	0,7 à 1,1	1,4 à 1,6	2,9 à 3,7
Septième	0,5 à 0,8	1,6 à 2,1	2,4 à 3,3
Huitième	0,5 à 0,9	1,7 à 2,1	2,5 à 3,4
Neuvième	1,5 à 1,9	2,4 à 2,7	4,2 à 5,0
Dixième	1,5 à 2,1	2,4 à 2,7	4,3 à 4,8

N.S. : Non significatif.

Tableau VI.17

Augmentation du revenu disponible détenu par les ménages de chaque décile selon l'option de réforme et selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages incluant l'activité communautaire et la formation en industrie
(en pourcentage du revenu disponible détenu en 1983)

	Option de réforme		
Option	**I**	**II**	**III**
Décile :			
Premier	2,8 à 5,2	3,1 à 5,7	1,5 à 5,4
Deuxième	9,9 à 10,6	12,7 à 14,1	12,4 à 14,4
Troisième	5,8 à 7,1	9,4 à 12,4	9,3 à 13,0
Quatrième	2,8 à 2,5	3,9 à 4,8	3,7 à 5,1
Cinquième	1,2 à 1,6	2,4 à 2,8	3,3 à 4,6
Sixième	0,7 à 1,1	1,4 à 1,6	2,9 à 3,7
Septième	0,5 à 0,8	1,6 à 2,1	2,4 à 3,3
Huitième	0,5 à 0,9	1,7 à 2,1	2,5 à 3,4
Neuvième	1,5 à 1,9	2,4 à 2,7	4,2 à 5,0
Dixième	1,5 à 2,1	2,4 à 2,7	4,3 à 4,8

Tableau VI.18

Changement du coefficient de Gini selon une réaction moyenne ou forte des ménages basé sur la répartition du revenu disponible incluant le travail communautaire ou la formation en industrie selon l'échelle d'équivalence
Écart entre la référence 1983 et la simulation

Réaction des ménages	**Option**		
	I	**II**	**III**
Moyenne	−0,009	−0,011	−0,006
Forte	−0,010	−0,015	−0,010

6.5 L'impact financier sur les ménages et sur le budget du gouvernement

Au chapitre IV, on a bien indiqué que la contrainte budgétaire du gouvernement du Québec, dans la perspective de la réforme de la taxation et des transferts, serait limitée à une marge de manoeuvre d'environ 600 millions pour son implantation complète. De fait, le coût net total pour le gouvernement de l'ensemble des modifications proposées pour chacune des options se situe entre 603 millions et 615 millions dans l'hypothèse où les ménages ne modifient pas leur comportement et ne réagissent pas aux modifications des paramètres fiscaux. Il faut noter que ces estimations ne tiennent compte d'aucune modalité de mise en oeuvre; il s'agit du coût de la réforme en dollars de 1983 après sa réalisation complète. En tenant compte de la réaction des ménages à leur nouvel environnement fiscal, comme on l'a montré dans la section 6.3 sur les indicateurs économiques, le coût total net de la réforme pour le gouvernement serait, à moyen terme, inférieur à ce résultat.

Les impacts de chacune des modifications proposées sur les finances du gouvernement du Québec peuvent être divisés en trois catégories principales, soit:

— *les impacts sur les impôts et sur les taxes*;

Ils représentent les impacts financiers des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers et des modifications à la taxe de vente. Sont aussi incluses dans cette catégorie les modifications à des transferts qui peuvent être associés à des impôts ou à des taxes, tels que les allocations familiales, l'allocation de disponibilité et le crédit de taxes foncières.

— *les impacts sur les transferts aux particuliers*;

Ils englobent l'ensemble des impacts financiers relatifs aux programmes de transfert aux particuliers, dont principalement l'aide sociale, qui devient le programme de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail. Le coût de ce programme est composé essentiellement des prestations régulières et de non disponible, du supplément au revenu de travail, aux activités communautaires et à la formation professionnelle et des subventions de frais de garde. Ces impacts incluent aussi des effets secondaires d'interaction de cette réforme sur d'autres programmes de transferts, par exemple sur le coût des loyers en H.L.M.

— *les impacts sur les transferts fédéraux*;

Ces impacts financiers résultent des modifications aux dépenses partageables avec le gouvernement fédéral. On tient cependant pour acquis que le gouvernement fédéral accepterait les modifications au programme d'aide sociale pour les personnes aptes au travail et apporterait les amendements nécessaires aux règles actuelles du programme d'assistance publique du Canada. Dans les faits, il n'y a pas lieu de douter qu'un accord puisse être conclu, puisque le gouvernement fédéral a déjà approuvé les modifications que le Québec lui a présentées à cet égard dans le cadre du plan de relance. Toutefois, si un tel accord de nouveau partage n'était pas conclu avec le gouvernement fédéral, l'impact de la réforme sur les équilibres du gouvernement du Québec serait augmenté d'autant. Enfin, certaines modifications aux revenus autonomes du gouvernement du Québec changent le niveau des transferts fédéraux au chapitre de la péréquation, et leur effet est considéré dans l'estimation de l'impact sur les transferts fédéraux.

Le tableau VI.19 ventile l'utilisation de la marge de manoeuvre d'environ 600 millions du gouvernement nécessaire à l'implantation complète de la réforme. Dans l'option II et l'option III, une partie plus grande de la marge de manoeuvre est utilisée pour alléger le fardeau fiscal des contribuables, alors que dans l'option I, les transferts aux particuliers accaparent une plus grande partie de la marge de manoeuvre.

Le niveau de l'impact sur les transferts fédéraux est différent d'une option à l'autre, étant donné la différence sur le plan des dépenses de transferts partagées avec le fédéral, soit les modifications apportées à l'aide sociale et la création du nouveau programme de garantie de revenu. En effet, dans l'option I, les transferts fédéraux augmenteraient de près de 300 millions, tandis que dans l'option II et l'option III cette augmentation s'élèverait à près de 200 millions.

Cet accroissement des transferts fédéraux serait injecté dans la réforme pour améliorer d'autant la situation fiscale des ménages. Pour ces derniers, le revenu disponible augmenterait d'un montant équivalant à la somme de la marge de manoeuvre utilisée et de l'impact sur les transferts fédéraux: entre 770 millions dans l'option II et 875 millions dans l'option I.

Le tableau VI.20 décompose ces effets de la réforme sur le revenu disponible des ménages par groupes de contribuables et par classes de revenu. Les données utilisées sont tirées des fichiers du ministère du Revenu, de sorte que les revenus moyens des ménages apparaissant au tableau sont sous-estimés, car ce fichier ne permet pas d'associer tous les individus au ménage auquel ils appartiennent. Par exemple, alors que généralement, dans les enquêtes sur le revenu familial, un célibataire qui demeure chez ses parents est associé au groupe familial, ce célibataire n'est pas inclus dans le ménage dans les statistiques fiscales s'il a rempli une déclaration de revenus. Seuls les couples et les enfants de moins de 18 ans sont intégrés dans les ménages considérés par le fichier. Il faut donc interpréter les données avec prudence.

Ainsi, on observe que dans toutes les options plus de la moitié des 800 millions à 900 millions versés aux particuliers par la réforme va aux ménages dont le revenu est inférieur à 15 000 $. Si on note que 49% des ménages répertoriés dans ce fichier ont un revenu inférieur à 15 000 $, la réforme apparaît beaucoup plus équilibrée. C'est l'option III qui favorise le moins cette classe de revenu puisque 53% des bénéfices lui sont attribués.

Chez les ménages dont le revenu estimé se situe entre 15 000 $ et 50 000 $, les montants versés sont aussi relativement importants, puisqu'ils varient entre 211 millions et 259 millions. Pour ceux qui se situent au dessus de 50 000 $, les sommes injectées sont plus faibles. Elles atteignent leur maximum dans l'option III, avec 130 millions. Dans les autres options, le montant injecté chez les ménages dont le revenu dépasse 50 00 $ se situe entre 65 millions et 80 millions.

Si l'on examine plutôt les injections de revenu par catégories de contribuables, on note que ce sont les couples avec enfants (avec un ou deux conjoints sur le marché du travail) qui reçoivent les sommes les plus importantes à la suite de la réforme, soit plus de 300 millions. Viennent ensuite les célibataires (personnes ne formant pas un couple marié et sans enfant à charge), qui reçoivent environ 300 millions; il faut toutefois noter que cette dernière

Tableau VI.19

Impact des options de réforme sur le revenu net des impôts et taxes des ménages québécois à comportement constant et sur les équilibres financiers du gouvernement du Québec
Pleine année d'imposition 1983
(en millions de dollars)

	Option I	Option II	Option III
Impact sur les ménages[1]			
Modifications des impôts et des taxes			
— Impôt sur le revenu des particuliers	315	395	1 318
— Taxes à la consommation	—	—	(936)
— Impact total sur les modifications des impôts et des taxes	315	395	382
Modifications des transferts aux particuliers	560	375	412
Impact net sur le revenu net des impôts et taxes des ménages	875	770	794
Impact sur les équilibres financiers du gouvernement[2]			
Modifications de la fiscalité des particuliers	(875)	(770)	(794)
Impact sur les transferts fédéraux	260	167	189
Impact net sur les équilibres financiers du gouvernement	(615)	(603)	(605)

1. Pour les ménages, un chiffre entre parenthèses signifie une hausse d'impôts ou taxes, ou une baisse de transferts.

2. Pour le gouvernement, un chiffre entre parenthèses signifie une baisse de revenu ou une hausse de transferts versés au particuliers.

Tableau VI.20

Impact des options proposées sur les différents types de ménages
(en millions de dollars)

Ménages	Célibataires	Familles monoparentales	Couples sans enfant	Couples avec enfant	Personnes âgées	Total
Ménages bénéficiaires du programme actuel d'aide sociale						
• Option I	(12)	78	21	69	—	156
• Option II	(36)	60	15	66	—	105
• Option III	(41)	60	14	73	—	106
Nombre de ménages concernés	247 800	78 705	22 930	45 690	—	395 125
Ménages ayant un revenu de moins de 15 000 $						
• Option I	338	8	29	50	7	432
• Option II	270	5	27	33	9	344
• Option III	245	10	15	42	1	313
Nombre de ménages concernés	655 900	54 995	63 170	87 110	221 800	1 082 975
Ménages ayant un revenu entre 15 000 $ et 30 000 $						
• Option I	(3)	(6)	36	91	5	123
• Option II	5	(5)	48	112	9	169
• Option III	18	(7)	33	87	—	131
Nombre de ménages concernés	326 200	38 000	158 400	306 000	68 400	897 000
Ménages ayant un revenu entre 30 000 $ et 50 000 $						
• Option I	1	(2)	18	70	1	88
• Option II	(2)	(2)	20	73	1	90
• Option III	17	(1)	29	69	1	115
Nombre de ménages concernés	68 000	9 500	128 300	275 700	16 200	497 700
Ménages ayant un revenu de plus de 50 000 $						
• Option I	6	1	19	51	3	80
• Option II	5	1	15	42	2	65
• Option III	14	2	45	60	9	130
Nombre de ménages concernés	11 500	1 900	44 300	99 300	11 500	168 500
Sur l'ensemble des ménages						
• Option I	330	79	123	330	15	875
• Option II	241	59	125	327	21	770
• Option III	252	63	138	331	11	794
Nombre de ménages concernés	1 309 400	183 100	417 100	813 800	317 900	3 041 300

Note: À cause des arrondissements, il est possible que les totaux ne correspondent pas à la somme de leurs éléments.

catégorie de contribuables est très importante en nombre. Les familles monoparentales reçoivent par contre des montants importants par famille; ces montants pourraient être augmentés, comme cela est expliqué au chapitre suivant. Enfin, les personnes âgées ne sont presque pas touchées par la réforme, pour les raisons qui ont été expliquées précédemment.

Pour mieux comprendre les effets des diverses propositions, le tableau VI.21 présente une désagrégation de l'impact financier de chacun des éléments de la réforme. De ce tableau, il ressort qu'un des éléments majeurs de la réforme réside dans les modifications aux taux d'imposition. Cela tient compte de l'introduction d'une réduction forfaitaire d'impôts qui, comme on l'a vu précédemment, vient compenser la réduction des exemptions personnelles. Même si le niveau de l'exemption personnelle de base est réduit par rapport à l'exemption de base actuelle, ce qui rapporterait au gouvernement de 389 à 440 millions selon les options, ces montants sont plus que compensés par l'introduction d'une réduction forfaitaire d'impôts qui devrait coûter au gouvernement entre 700 millions et 900 millions, suivant les options proposées.

Un autre effet important provient des modifications des transferts aux particuliers. En effet, la diminution, au terme de l'implantation de la réforme des prestations régulières et de non-disponible pour les ménages bénéficiant du programme de garantie de revenu représente une diminution des dépenses gouvernementales d'environ 300 millions, en dollars de 1983, dans les options II et III, en tenant compte du crédit de taxes foncières et du crédit de taxe de vente. Par contre, cette diminution des dépenses gouvernementales est plus que compensée par la diminution du taux de réduction des transferts et le financement des programmes de réinsertion sur le marché du travail. Cette modification par rapport au programme actuel de Supplément de revenu de travail équivaut à une dépense supplémentaire du gouvernement de 650 millions à 700 millions selon l'option choisie. Au total, donc, le nouveau programme de garantie de revenu coûterait entre 400 millions et 600 millions de plus que le régime de transferts actuels pour les personnes aptes au travail. Il faut cependant noter que, dans le cadre du programme de relance, des montants de 133 millions ont été prévus en 1985-1986 pour le supplément aux activités de réinsertion; le coût net du programme de garantie de revenu serait réduit d'autant, puisqu'on n'a pas tenu compte des coûts du programme de relance dans l'évaluation des coûts présentés ici.

Ainsi, l'impact sur le revenu du gouvernement du Québec de la mise en oeuvre complète d'une ou l'autre des options se résume à l'utilisation nette d'une marge de manoeuvre d'environ 600 millions en 1983, si toutes les modifications étaient mises de l'avant. Toutefois, l'impact budgétaire de cette réforme a été quantifié, jusqu'à maintenant, sans tenir compte des effets bénéfiques de la réforme sur l'incitation au travail et à la production et, par conséquent, sur les équilibres financiers du gouvernement du Québec et également du gouvernement fédéral. Or, le modèle numérique d'équilibre général permet d'évaluer quelles seront, en dollars de 1983, les entrées fiscales nettes produites annuellement par l'activité économique accrue lorsque les ménages se seront ajustés à leur nouvel environnement fiscal.

L'augmentation de l'emploi et de la production augmentera les recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation, de l'impôt sur les profits des corporations, etc. et diminuera les paiements de transfert aux particuliers autant du gouvernement fédéral que du gouvernement québécois. Le tableau VI.22 présente une estimation des entrées fiscales nettes pour les deux ordres de gouvernement en tenant compte de l'intensité de la réaction des ménages aux modifications des paramètres fiscaux. Il ne s'agit évidemment pas d'une augmentation du fardeau fiscal des particuliers, puisque les taux de taxation et de réduction des transferts sont ceux qu'a précisés l'option de réforme. Il s'agit, encore une fois, plutôt de la baisse des paiements de transfert et de l'augmentation des impôts et des taxes provenant d'une augmentation des revenus de travail, de dépenses de consommation et du niveau de production qui affecteraient le budget gouvernemental.

Selon l'option choisie et selon la sensibilité de la réaction des ménages utilisée dans le modèle d'équilibre général de l'économie, l'effet indirect de cette réforme est d'accroître les revenus autonomes et de diminuer les transferts aux particuliers des gouvernements fédéral et du Québec, par rapport à ceux prévalant lors de l'implantation complète de la réforme, d'un montant compris entre 180 millions et 880 millions.

Tableau VI.21

Estimation de l'impact financier des modifications fiscales et des modifications aux transferts proposées dans les options de réforme
Pleine année d'imposition 1983
(en millions de dollars)

	Option I	Option II	Option III
A. Impact sur le revenu disponible des ménages[1]			
1. Modifications à l'impôt sur le revenu			
1.1 Modifications au revenu imposable			
1.1.1 Modification du niveau de l'exemption personnelle de base	(440.3)	(440.3)	(388.6)
1.1.2 Modification du niveau de l'exemption de personnes mariées et abolition du niveau maximum du revenu net du conjoint	68.2	68.2	80.9
1.1.3* Modification du niveau de l'exemption pour enfants à charge de 16 ans et plus et introduction d'une exemption pour enfants à charge de moins de 16 ans	399.8	399.8	409.6
1.1.4 Abolition de l'exemption pour personnes âgées de 65 ans et plus qui demeurent sur le marché du travail	(15.8)	(15.8)	(15.8)
1.1.5 Abolition de l'exemption pour l'équivalent de personnes mariées	(65.9)	(65.9)	(65.9)
1.1.6 Modification du niveau de l'exemption pour autres personnes à charge	15.8	15.8	16.3
1.1.7* Taxation des allocations familiales fédérales (incluant la démodulation)	(127.3)	(127.3)	(127.3)
1.1.8 Changement à la déduction pour emploi	129.3	129.3	129.3
1.1.9 Abolition de la déduction générale de 100 $	(35.9)	(35.9)	(35.9)
1.1.10 Introduction d'une déduction pour taxes foncières	165.4	165.4	165.4
1.1.11 Interaction des diverses mesures	(32.5)	(32.5)	(34.0)
1.1.12 Impact total des modifications au revenu imposable	60.9	60.9	134.0
1.2 Modifications aux taux d'imposition			
1.2.1 Modification de la table d'imposition	(36.5)	(116.9)	775.4
1.2.2 Abolition de la réduction générale de 3%	(203.6)	(203.6)	(203.6)
1.2.3 Introduction d'une réduction d'impôts	731.8	886.7	684.1
1.2.4 Impact total des modifications dans le calcul de l'impôt	491.7	566.2	1 255.9
1.3 Modifications aux crédits d'impôt			
1.3.1* Abolition des allocations familiales provinciales	(182.0)	(182.0)	(182.0)
1.3.2 Abolition de l'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 ans et plus	(78.0)	(78.0)	(78.0)
1.3.3 Introduction d'un crédit de taxe de vente	100.5	103.5	315.2
1.3.4 Abolition du R.I.F. actuel	(120.4)	(120.4)	(120.4)
1.3.5 Introduction d'un crédit de taxes foncières	51.2	53.3	53.6
1.3.6 Retrait de la partie du crédit de taxe de vente prise en compte dans les transferts	(35.0)	(35.0)	(86.7)
1.3.7 Impact total des modifications aux crédits d'impôt	(263.7)	(258.6)	(98.3)

1. Pour les ménages, un chiffre entre parenthèses signifie une réduction du revenu disponible, ou une hausse s'il n'est pas entre parenthèses.

* À des fins strictement d'illustration, le tableau montre l'impact d'un des choix fondamentaux concernant, entre autres, les familles monoparentales et les enfants à charge (chapitre VII).

Tableau VI.21 (suite)

Estimation de l'impact financier des modifications fiscales et des modifications aux transferts proposées dans les options de réforme
Pleine année d'imposition 1983
(en millions de dollars)

	Option I	Option II	Option III
1.4 Diverses mesures non quantifiées par le modèle de simulation			
1.4.1 Abolition de l'exonération des premiers 500 $ de bourse d'études	(3,0)	(3,0)	(3,0)
1.4.2 Déduction pour frais reliés aux études déduites par le contribuable qui a l'étudiant à charge	15,0	15,0	15,0
1.4.3 Impact net du régime sur la déduction de frais de garde	101,1	101,1	90,3
1.4.4 Impact net du régime sur l'imposition des revenus de garde d'enfants	(86,7)	(86,7)	(75,9)
1.4.5 Impact sur les autres mesures	26,4	26,4	26,4
1.5 Impact total des modifications à l'impôt sur le revenu	**315,3**	**394,9**	**1 318,0**
2. Modifications aux transferts aux particuliers			
2.1 Programme de garantie de revenu			
2.1.1 Prestations régulières et de non disponibles	(201,8)	(399,7)	(425,6)
2.1.2 Crédit de taxes foncières	70,2	70,2	70,2
2.1.3 Crédit de taxe de vente pour les bénéficiaires	23,9	23,9	60,0
2.1.4 Supplément			
— rémunération pour les activités communautaires et la formation professionnelle	282,9	454,4	454,4
— pour les revenus de travail	381,2	254,7	254,7
2.1.5 Total partiel des dépenses des transferts partagées avec le fédéral	556,4	377,0	413,7
2.1.6 Subventions de frais de garde pour les bénéficiaires du programme de garantie de revenu	23,3	23,3	23,3
2.1.7 Subvention de frais de garde pour travailleurs	32,5	27,5	27,5
2.1.8 Abolition de l'ancien SUPRET	(22,5)	(22,5)	(22,5)
2.1.9 Total partiel: programme de garantie de revenu	589,7	404,8	442,0
2.2 Autres transferts	(30,0)	(30,0)	(30,0)
2.3 Impact total des modifications aux transferts aux particuliers	**559,7**	**375,3**	**412,0**
3. Impact net sur le revenu disponible des ménages	**875,0**	**769,8**	**1 730,0**

Tableau VI.21 (suite)

Estimation de l'impact financier des modifications fiscales et des modifications aux transferts proposées dans les options de réforme
Pleine année d'imposition 1983
(en millions de dollars)

	Option I	Option II	Option III
B. Impact sur le fardeau fiscal des ménages[2]			
Modifications à l'impôt sur le revenu et aux transferts aux particuliers	(875,0)	(769,8)	(1 730,0)
Modification aux taxes à la consommation	—	—	936,0
Impact sur le fardeau des ménages	**(875,0)**	**(769,8)**	**(794,0)**
C. Impact sur les équilibres financiers du gouvernement[3]			
Modification de la fiscalité des particuliers	(875,0)	(769,8)	(794,0)
Impact sur les transferts fédéraux			
— Dépenses partagées	278,2	188,5	206,9
— Péréquation	(18,8)	(21,8)	(18,0)
— Impact net sur les transferts fédéraux	259,4	166,7	188,9
Impact sur les équilibres financiers du gouvernement du Québec	**(615,6)**	**(603,1)**	**(605,1)**

2. Pour les ménages, un chiffre entre parenthèses signifie une réduction du fardeau fiscal ou une hausse s'il ne l'est pas.

3. Pour le gouvernement, un chiffre signifie un coût, s'il est entre parenthèses, ou un gain s'il n'est pas entre parenthèses.

La capacité d'autofinancement à moyen terme d'un réaménagement fiscal majeur constitue un autre critère d'évaluation des options de réforme proposées. En effet, un des indicateurs de la stimulation de l'activité économique engendrée par une option de réforme est certainement sa capacité à engendrer indirectement des entrées fiscales nettes. La capacité d'autofinancement d'une option de réforme reflète aussi le réalisme de son implantation. Sous cet aspect, l'option III est nettement la plus performante, du fait qu'elle fait augmenter les recettes fiscales nettes des deux ordres de gouvernement entre 730 millions et 880 millions.

Toutefois, le gouvernement fédéral accaparerait la plus grande partie de ces retombées fiscales. D'une part, la croissance de la production québécoise et de l'emploi au Québec engendrée par la réforme augmenterait les recettes fiscales nettes du gouvernement fédéral. D'autre part, l'augmentation des revenus autonomes québécois également à la suite de la plus forte croissance de l'économie québécoise ferait diminuer les paiements au titre de la péréquation et du financement des programmes établis. Enfin, la baisse des coûts du régime de garantie de revenu à la suite de l'augmentation de l'emploi diminuerait les transferts du fédéral au titre du régime d'assistance public du Canada. À cet égard, on estime que l'effet brut de la réforme sur les revenus autonomes du gouvernement du Québec et sur les transferts aux particuliers à la suite de la plus forte croissance de l'économie québécoise est récupéré à environ 50% par le gouvernement fédéral via une baisse des transferts au gouvernement du Québec. Cela signifie qu'au total, une fois l'équilibre général atteint, le gouvernement du Québec pourrait récupérer annuellement entre 250 et 350 millions de son investissement initial si l'option III était retenue et entre 100 et 200 millions si l'option II était retenue et ce, sans augmenter le fardeau fiscal des particuliers. Le reste de l'impact irait au gouvernement fédéral et ferait plus que compenser le coût apparent à court terme des hausses de transferts au gouvernement du Québec dans le cadre du nouveau programme de garantie de revenu.

Quoi qu'il en soit, avant de procéder aux choix définitifs pour cette réforme et avant de déterminer le rythme de sa mise en oeuvre, il faudra préciser comment cet impact est susceptible de s'échelonner au cours des années qui viennent. Il faudra surtout savoir si le gouvernement fédéral a l'intention de modifier les arrangements fiscaux actuels pour qu'ils permettent de mieux équilibrer les bénéfices fiscaux résultant des efforts de relance économique des gouvernements provinciaux.

Tableau VI.22

Estimation de l'impact indirect des options de réforme sur les entrées fiscales nettes des gouvernements fédéral et québécois selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages[1]
(en millions de dollars de 1983)

Option	Réaction « moyenne » Impact	(% d'autofinancement)	Réaction « forte » Impact	(% d'autofinancement)
Option I	180	(20%)	380	(43%)
Option II	340	(44%)	580	(75%)
Option III	730	(92%)	880	(111%)

1. Le pourcentage d'autofinancement de la réforme pour les gouvernements fédéral et du Québec a été évalué en prenant le rapport entre l'augmentation des recettes fiscales nettes indirectes et le coût d'implantation de la réforme selon le modèle d'équilibre général. Ce taux a été appliqué au coût d'implantation de la réforme pour les gouvernements fédéral et du Québec selon les estimations du ministère des Finances (ligne « impact sur le fardeau des ménages » du tableau VI.21) pour dégager l'impact indirect des options de réforme.

Chapitre VII

Les choix fondamentaux

7.1 L'unité d'imposition et l'unité de transfert 324

7.2 L'identification et l'évaluation des besoins essentiels 325

7.3 La façon de couvrir les besoins essentiels 326

7.3.1 La mise en application des options II et III **326**

7.4 Le traitement accordé aux différentes catégories de ménages 327

7.4.1 Les personnes seules **327**
7.4.2 Les personnes âgées de moins de 30 ans **328**
7.4.3 Les familles monoparentales **329**

7.5 L'intégration des régimes d'imposition et de transferts 340

7.6 Les exemptions d'impôt, les crédits d'impôt et les allocations familiales et de conjoint 340

7.6.1 Le régime d'imposition à l'égard des enfants à charge **341**
7.6.2 Le régime d'imposition à l'égard des conjoints n'ayant pas de revenu **343**

7.7 L'impôt sur le revenu et la taxe de vente assortie d'un crédit de taxe 345

7.8 L'instauration d'un impôt minimal 346

7.9 Conclusions: Les choix de société et l'option privilégiée par le gouvernement 347

7.9.1 Les choix de société **347**
7.9.2 L'option privilégiée par le gouvernement: l'option II **348**

Chapitre VII
Les choix fondamentaux

La réforme de la fiscalité des particuliers est une démarche dont les objectifs sont fondamentaux pour le Québec. Comme on l'a vu dans la partie I du présent document, la fiscalité touche des éléments centraux de la société québécoise: la redistribution des revenus, la justice sociale, l'efficacité et la vigueur de l'économie, le mode de financement de l'État, etc. Or, à plusieurs niveaux, des orientations nouvelles doivent être prises; certaines sont d'ordre plus technique et affecteront moins le citoyen, alors que d'autres sont beaucoup plus fondamentales. Une discussion publique s'avère donc nécessaire pour que se dégage un consensus social sur la plupart de ces choix fondamentaux.

Dans le chapitre V, on a décrit l'ensemble des moyens mis de l'avant pour atteindre ces objectifs. Il importe maintenant de revenir à l'essentiel. Les choix fondamentaux devant lesquels se trouve placée la société québécoise doivent être précisés et bien mis en lumière.

Le premier choix a trait à l'unité d'imposition et à l'**unité de transferts*** qui doivent être retenues dans le nouveau système fiscal (régimes de taxation et de transferts). Le choix suivant concerne les besoins essentiels que le nouveau système fiscal doit reconnaître; d'abord leur niveau, puis la façon de les couvrir dans le régime de transferts, avec ou sans obligation des bénéficiaires de participer à des activités de réinsertion sur le marché de travail. Un troisième choix porte sur le traitement accordé à différentes catégories de contribuables.

Le niveau des besoins essentiels reconnus par le nouveau système fiscal pose aussi tout le problème de l'intégration des composantes des régimes d'imposition et de transferts, ainsi que du choix de la méthode de reconnaissance de ces besoins dans le régime de taxation. Dans ce dernier cas, il faudra aussi choisir entre deux avenues principales: un système d'exemption ou un système de crédits d'impôts.

L'importance des taxes à la consommation dans la structure de taxation, c'est-à-dire le choix entre les options I et II d'une part, et l'option III d'autre part, fait également partie des choix fondamentaux. Enfin, l'instauration d'un impôt minimal afin d'assurer que tous ceux qui ont la capacité de payer des impôts contribuent effectivement au financement des dépenses de l'État constitue un point d'actualité sur lequel les différents ordres de gouvernement devront se pencher dans les prochaines années.

En guise de synthèse et de conclusion, on tentera de mettre en lumière les choix de société qui devront être faits et on fera connaître l'option que le gouvernement privilégiera pour réaliser les objectifs de la réforme.

---

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

7.1 L'unité d'imposition et l'unité de transferts

Les options de réforme présentées dans ce document ne remettent pas en cause les choix du système actuel en matière d'unité d'imposition et d'unité de transferts. L'unité d'imposition demeure l'individu et l'unité de transferts, la famille.

Le choix de considérer la famille comme unité de transferts est d'abord fondé sur l'observation que la cellule économique de base dans notre société, c'est-à-dire celle où se prennent les décisions économiques, est généralement la famille. De plus, un régime de transferts basé sur l'individu, c'est-à-dire un régime assurant un revenu minimum de base à chaque individu, peu importe s'il est membre d'une famille et peu importe le revenu de la famille, représenterait pour le gouvernement des coûts astronomiques. Dans le cas de l'option I, par exemple, il en coûterait environ 3 milliards de plus au gouvernement pour défrayer les besoins essentiels de tous les adultes dont le revenu est insuffisant pour les couvrir. À cela s'ajouterait un autre 2,7 milliards si les besoins essentiels des enfants étaient totalement compensés.

Étant donné que ce ne sont pas les individus mais les familles qui seront en dernier recours aidées par le gouvernement lorsque leurs ressources seront insuffisantes, l'unité de transferts retenue laisse ainsi aux familles la complète responsabilité d'assurer les besoins essentiels de chacun de leur membres. Un tel choix d'unité de transferts est cependant moins neutre face à l'organisation familiale qu'une unité basée sur l'individu, puisqu'une personne n'a plus droit à des transferts de l'État lorsqu'elle décide de se marier avec une autre pouvant subvenir aux besoins des deux, la première étant alors considérée à la charge de la deuxième plutôt qu'à celle de l'État. Ou encore lorsqu'elle choisit de demeurer avec un parent, l'aide gouvernementale est réduite pour refléter le fait que ses frais de subsistance sont partagés avec ce parent. Ce choix favorise donc d'autant plus la formation de familles monoparentales et de ménages composés de personnes seules que les prestations correspondantes sont élevées. C'est par contre la seule solution envisageable en raison des coûts et des conséquences qu'impliquerait un choix d'unité de transferts basée sur l'individu.

Un deuxième choix fondamental concerne l'unité d'imposition, qui peut être basée sur l'individu ou sur la famille. Selon le cas, ce sera le revenu de l'individu ou celui de la famille qui sera taxé. Dans le cas de l'unité individuelle, cependant, les besoins essentiels des personnes à la charge de l'individu font l'objet d'exemptions personnelles qui servent à réduire son revenu imposable; c'est la façon de procéder au Québec, au Canada et dans plusieurs autres pays.

Chacune des unités d'imposition comporte ses avantages et ses inconvénients. L'unité familiale engendre sans doute le régime d'imposition le plus équitable des deux, puisqu'il tient compte de la capacité de payer de l'ensemble de la famille; par contre, un tel régime est aussi le moins neutre quant à l'organisation familiale lorsque les deux conjoints travaillent. En outre, c'est celui qui incite le moins un deuxième conjoint à joindre les rangs de la population active puisque les revenus d'un deuxième conjoint sont taxés au taux marginal du premier. Le régime d'imposition basé sur l'unité individuelle est plus neutre par rapport à l'organisation familiale et incite plus un deuxième conjoint à participer au marché du travail, mais il tient moins bien compte de la capacité de payer. Choisir entre ces différentes unités d'imposition, c'est donc choisir entre l'équité, d'une part, et la neutralité et l'incitation au travail, d'autre part.

Dans la réforme proposée, on a choisi de maintenir le régime d'imposition basé sur l'unité individuelle. Le régime actuel est largement accepté dans notre société; il est conforme à la tendance observée au niveau international et il a en plus l'avantage de conserver l'harmonisation avec le régime fédéral.

Le principal désavantage d'un régime d'imposition basé sur l'individu est de favoriser, pour un même revenu de travail, les couples dont les deux conjoints travaillent par rapport aux couples dont un seul conjoint travaille. Toutefois, la réforme proposée, en établissant l'exemption de conjoint au même niveau que l'exemption personnelle de base et en réduisant la progressivité des taux marginaux d'imposition, réduit cette inégalité.

Cependant, le choix d'une unité de transferts différente de l'unité d'imposition rend plus complexe l'intégration entre les régimes d'imposition et de transferts. C'est ainsi qu'un système d'exemptions personnelles établi sur la base du niveau des besoins essentiels reconnus dans le régime de transferts est proposé en vue d'assurer l'équité du régime d'imposition et son intégration au régime de transferts.

7.2 L'identification et l'évaluation des besoins essentiels

Une fois qu'on a déterminé que le régime de transferts est fondé sur une unité de type familial, alors que le régime d'imposition se fonde sur une base individuelle, il est nécessaire de fixer le niveau des besoins essentiels que la société considère comme minimal et qui sera garanti par le régime de transferts.

Sur ce point, la réforme proposée préconise de fixer le niveau des besoins essentiels sur le niveau des dépenses de consommation pour la couverture de ces besoins effectivement réalisées par les travailleurs à faible revenu. Ce premier choix est extrêmement déterminant. Il implique que les normes utilisées par le régime de transferts sont influencées par les conditions prévalant sur le marché du travail, mais il comporte en même temps des garanties d'incitation au travail et d'équité entre travailleurs et non-travailleurs.

Le deuxième choix consiste à déterminer quel sera le groupe de référence parmi les travailleurs à faible revenu. La réforme proposée fixe le niveau des transferts et le niveau des exemptions personnelles en fonction du niveau moyen des dépenses des ménages à faible revenu, soit ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983. Les revenus inférieurs à 13 700 $ sont ceux des chefs de ménage ou des conjoints travaillant à temps plein se situant dans le premier décile de revenu (le premier dix pour cent). Il serait possible de concevoir un niveau de revenu garanti supérieur à ce qu'offre le marché du travail à ces travailleurs. Mais une société qui ferait un pareil choix supporterait des coûts importants tant sur le plan financier que sur le plan de l'équité, de l'efficacité économique et de l'incitation au travail.

Le troisième choix concerne le panier de biens considérés. Doit-on retenir comme critère l'ensemble des besoins essentiels et non essentiels que peuvent combler ces ménages à faible revenu? Sinon, lesquels? Sur ce point, il apparaît nécessaire de se référer à la *Loi sur l'aide sociale*, qui définit les besoins comme étant composés de besoins ordinaires et de besoins spéciaux, les premiers couvrant « la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l'habitation d'une maison ou d'un logement ». La loi est donc assez limitative. Il semble évident qu'une telle notion peut prêter à interprétation. La notion retenue par chacune des options de réforme comprend les rubriques de dépenses suivantes tirées de l'enquête sur les dépenses de familles: l'alimentation, le logement (incluant chauffage et électricité), les communications (téléphone et poste), les services ménagers (produits de nettoyage ménager et articles ménagers), les soins personnels (produits, appareils et services de soins personnels), l'habillement et les articles et accessoires d'ameublement. Cette définition est donc plus large que la définition de la *Loi sur l'aide sociale*, puisqu'elle inclut les articles et les accessoires d'ameublement. Il faut dire cependant que les options II et III ne couvrent pas ces besoins de la même façon. On y reviendra à la section qui suit.

La définition de ce que sont les besoins essentiels garantis par l'État aux ménages à revenu insuffisant constitue un choix social de première importance. Il s'agit d'un choix qui, évidemment, influence le degré d'incitation au travail dans l'économie mais qui, surtout, détermine le niveau de vie d'une fraction importante de la population et sa participation à la richesse collective.

7.3 La façon de couvrir les besoins essentiels

Les sociétés modernes, à un degré plus ou moins important selon leur richesse et leur volonté de redistribuer les revenus, ont convenu d'assurer à tous leurs citoyens un minimum de revenus pour couvrir leurs besoins essentiels. On a déterminé, dans la réforme proposée, que ce minimum devrait correspondre aux dépenses encourues par les ménages à faible revenu pour la satisfaction d'un certain nombre de leurs besoins considérés comme essentiels. Bien que cette couverture minimale soit généralement acceptée en principe, il est plus difficile de déterminer où s'arrête la responsabilité de l'État et où commence celle de l'individu à l'égard de la couverture de ces besoins essentiels.

L'approche retenue dans la présente réforme consiste à confier une partie de cette responsabilité aux familles. Ainsi, l'État n'aura pas à assurer les besoins essentiels des individus appartenant à des familles ayant suffisamment de ressources financières pour défrayer ces besoins (section 7.1).

Pour les ménages dont les ressources financières sont insuffisantes, leur responsabilité et celle de l'État sont plus difficiles à partager. Les différentes options proposent d'ailleurs un niveau de partage différent. L'option I confie à l'État toute la responsabilité de la couverture des besoins essentiels. Dans les autres options, l'ensemble des besoins essentiels n'est assuré qu'à ceux qui sont actifs. Ainsi, on assume que c'est la responsabilité des particuliers d'assurer une partie de la couverture de leurs besoins essentiels en participant au marché du travail ou à des activités de relèvement de leur « employabilité » qui leur permettraient ultimement d'entrer sur le marché du travail. En ce qui concerne ceux qui ne participent pas au marché du travail ou à de telles activités de réinsertion sur le marché du travail, il faut distinguer deux cas. Pour les bénéficiaires non disponibles pour se chercher du travail ou pour participer à une activité de réinsertion sur le marché du travail, le montant d'aide assuré par l'État se situerait au niveau des besoins essentiels à court terme; dans plusieurs cas, ce niveau correspond *grosso modo* à celui qui est versé par l'Ontario. Par ailleurs, pour ceux qui sont disponibles, le niveau accordé serait maintenu au niveau actuel au lendemain de la mise en place de la réforme jusqu'à ce qu'il représente le niveau des besoins essentiels à court terme plus leurs besoins en habillement. Il apparaît en effet important de couvrir les besoins d'habillement pour ceux qui sont ainsi disponibles, d'autant plus que ces besoins sont déjà reconnus dans la loi actuelle.

La proposition de définir un niveau de couverture des besoins essentiels inférieur à celui qui existe dans le régime de transferts actuel pour les personnes non disponibles pour se chercher du travail ou pour participer à une démarche de réinsertion constitue un choix important. Ce choix ne saurait toutefois être pleinement mis en application tant que tous les bénéficiaires n'auront pas personnellement été rejoints et qu'ils n'auront pas effectivement refusé un emploi ou une démarche de réinsertion.

7.3.1 La mise en application des options II et III

Bien que les options II et III proposent que le bénéficiaire assure la couverture d'une partie de ses besoins essentiels au moyen d'activités communautaires ou de formation, il est prévu qu'il appartiendra au particulier de choisir sa propre démarche de réinsertion et de trouver les programmes disponibles. Il pourra recevoir l'aide d'agents pour le conseiller dans son choix. Cela ne signifie pas cependant que l'État doive se substituer au particulier dans la définition et la réalisation de sa démarche de réinsertion sur le marché du travail. De plus, il faudra maintenir un intérêt financier important afin de faciliter le retour au marché du travail, ce qui constitue le seul véritable moyen d'assurer à moyen terme l'autonomie financière du bénéficiaire.

La mise sur pied d'un éventail adéquat de programmes destinés à venir en aide à ceux qui sont disponibles pour une activité de réinsertion mobilisera certainement des énergies considérables, même si la responsabilité première appartient à l'individu.

De plus, il est clair qu'une approche où l'on exige la participation de l'individu à la couverture de ses besoins essentiels, comme dans les options II et III, ne peut être applicable sans distinction à tous les bénéficiaires d'aide sociale. C'est pourquoi l'un des choix fondamentaux de la réforme proposée consiste en la création d'un programme de garantie de revenu distinct pour les personnes aptes au travail, avec des exigences différentes de celles du programme d'aide sociale, l'accent étant mis sur des mesures en vue de favoriser la réinsertion sur le marché du travail des bénéficiaires. Ce nouveau programme serait accessible à tous les particuliers âgés de 21 à 64 ans, aptes au travail ou considérés temporairement inaptes, alors que le programme d'aide sociale serait strictement réservé aux personnes jugées inaptes au travail.

Le critère d'aptitude au travail dans le nouveau régime de transferts prendrait une importance beaucoup plus déterminante qu'actuellement, puisque le programme d'aide sociale ne serait réservé qu'aux personnes considérées inaptes permanentes au travail. Dans le régime actuel, il suffit d'une déclaration d'inaptitude d'un médecin pour classer une personne dans une catégorie ou l'autre; des moyens devraient donc être trouvés pour diminuer en ce domaine les risques de subjectivisme et d'application discrétionnaire des politiques. Ainsi faudra-t-il mettre sur pied des comités spéciaux pour juger de l'aptitude d'un bénéficiaire, comme il en existe dans les régimes de rentes, d'assurance automobile et de santé et sécurité au travail. Ces comités veilleraient à se donner des normes aussi équitables, objectives et uniformes que possible en vue de déterminer l'admissibilité aux prestations de l'aide sociale ou aux prestations du programme de garantie de revenu.

Malgré ces normes, certains bénéficiaires pourraient être considérés, d'office, inaptes au travail dans le nouveau régime de transferts. Ils auraient, par contre, le loisir de choisir le programme qui leur convient: soit le programme d'aide sociale, soit le programme de garantie de revenu. C'est le cas des personnes handicapées. On pense également aux personnes de plus de 60 ans, ou à celles de plus de 50 ans pour lesquelles l'addition de leur âge et du nombre d'années d'absence récente du marché du travail excède 60.

Le choix entre une approche où l'État est seul à garantir les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des personnes aptes au travail (option I) et une approche plus dynamique où l'individu est appelé à participer à la couverture de ses besoins essentiels (options II et III) est lourd de conséquences. La société québécoise doit choisir laquelle de ces deux approches sera privilégiée dans la réforme du régime de transferts du revenu au cours des prochaines années.

7.4 Le traitement accordé aux différentes catégories de ménages

La méthode de détermination du niveau des besoins essentiels pour l'ensemble de la population a été expliquée à la section 7.2. Mais pour être équitable entre les différentes catégories de ménages, il faut aussi choisir une façon juste de les déterminer pour chacune de ces catégories.

Pour un certain nombre de catégories, les choix à faire s'avèrent difficiles. Il importe donc de faire ressortir les avantages et les inconvénients de chaque option envisagée. Ces difficultés se retrouvent principalement chez les personnes seules selon leur mode d'occupation d'un logement, chez les familles monoparentales et les personnes de moins de 30 ans.

7.4.1 Les personnes seules

Le traitement fiscal accordé aux personnes seules (célibataires, veufs, divorcés) pose trois types de problèmes: des problèmes d'équité, des problèmes administratifs et des problèmes de neutralité. Les personnes qui se regroupent dans un ménage profitent, comme on le sait, d'économies dans le coût d'opération du ménage par rapport à celles qui vivent seules en logement. Sur le plan de l'équité, il faut se demander si le coût supplémentaire pour vivre seul en logement constitue un besoin reconnu comme essentiel par la société et s'il devrait, par conséquent, être couvert par le programme de garantie de revenu et pris en compte dans les exemptions personnelles.

Jusqu'à présent, le régime de transferts a reconnu ce besoin comme essentiel et a versé aux personnes seules des prestations équivalant à quelque 60% de celles qui sont versées aux couples. La réforme proposée maintient cette orientation. Le régime actuel d'imposition tient, quant à lui, une position ambiguë, puisqu'il accorde des exemptions plus élevées au couple où deux conjoints gagnent un revenu (10 060 $) qu'au couple où un seul conjoint gagne un revenu (8 800 $). Ainsi, les besoins essentiels reconnus aux personnes seules représentent 57% de ceux qui sont reconnus aux couples où un seul conjoint travaille, mais seulement 50% de ceux qui sont reconnus aux couples où les deux conjoints travaillent. La réforme proposée fait disparaître cette ambiguïté en accordant les mêmes exemptions personnelles aux deux catégories de couples, soit 8 784 $ dans les options I et II.

Dans un souci de plus grande équité, on propose d'accorder aux personnes seules partageant avec d'autres adultes un logement des prestations égales à 50% de celle d'un couple plutôt qu'à 60%. La même logique s'appliquerait aux exemptions personnelles. Il faudra donc se donner des moyens administratifs de vérifier le mode d'occupation d'un logement chez toutes les personnes seules. Cela est évidemment plus facile lorsque le régime d'imposition et le régime de transferts sont administrés de façon intégrée.

En procédant de la sorte, on étend toutefois au régime d'imposition les problèmes administratifs qu'engendrent les principes déjà appliqués par le régime de transferts. Il est en effet plus facile de contrôler qui est célibataire, veuf ou divorcé et qui est marié que de contrôler le mode d'occupation d'un logement. Or, la plupart des personnes seules partagent leur logement avec d'autres. Dans le programme d'aide sociale actuel, on a contourné la difficulté en accordant des prestations réduites uniquement à toutes les personnes seules qui demeurent chez un parent. On a donc éliminé le problème administratif en accordant le bénéfice à tout le monde, y compris à ceux qui, logiquement, n'y auraient pas droit puisqu'ils réalisent les mêmes économies que les gens mariés ou que les personnes habitant dans leur famille.

Dans le régime de transferts actuel, il est plus avantageux pour un prestataire, financièrement, de partager un logement avec d'autres plutôt que de vivre seul dans un logement autonome, puisque l'aide sociale ne fait pas de différence entre les deux situations. Dans le nouveau régime, le fait d'occuper un logement avec d'autres réduira de 700 $ l'allocation annuelle versée au bénéficiaire du programme de garantie de revenu, soit l'équivalent de l'économie d'échelle réalisée par rapport à celui qui occupe seul un logement. Il n'y aura donc plus d'incitation financière à choisir un mode de vie plutôt que l'autre, et les choix effectués à cet égard seront nécessairement plus adéquats et plus efficaces. C'est l'avantage d'un régime qui reconnaît comme faisant partie du minimum vital les besoins reliés au fait de vivre seul en logement uniquement aux personnes qui vivent effectivement seules.

7.4.2 Les personnes âgées de moins de 30 ans

Le régime de transferts actuel établit une discrimination importante à l'égard du montant des prestations selon que le bénéficiaire est âgé de 30 ans ou plus ou de moins de 30 ans, tant chez les personnes seules que chez les couples sans enfant. La différence de prestations qui peut atteindre jusqu'à 250 $ par mois a été instaurée afin d'inciter plus fortement les moins de 30 ans à aller sur le marché du travail et afin d'abaisser les coûts du programme d'aide sociale. Toutefois, cette distinction d'âge ne s'applique pas aux bénéficiaires inaptes au travail. Le plus faible potentiel de gain des bénéficiaires de moins de 30 ans par rapport à celui des 30 ans ou plus pourrait justifier, en partie, un tel écart dans le niveau des prestations si l'on veut qu'il y ait un même degré d'incitation au travail dans les deux cas.

Dans la réforme envisagée, cette disparité n'est pas remise en cause, les raisons qui ont amené son instauration étant toujours valables. Ce choix implique que les bénéficiaires de moins de 30 ans doivent assurer eux-mêmes une plus grande partie de leurs besoins essentiels. Afin de leur rendre la tâche plus facile, la réforme propose cependant des améliorations importantes. Ils seront admissibles au même programme de garantie de revenu que les autres catégories de bénéficiaires. Leur intérêt à participer au marché du travail sera donc accru, et ils retireront de cette participation un revenu qui sera supérieur à celui qu'ils retirent actuellement. Il en va de même de leur intérêt à participer à des activités de relèvement de leur « employabilité ». Dans ce dernier cas, cependant, la plus grande partie de l'amélioration provient des programmes spéciaux récemment mis sur pied par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, et qui visent justement les personnes âgées de moins de 30 ans. Même si dans la réforme ces programmes sont offerts aux personnes de 30 ans et plus, la priorité de l'admissibilité à ces programmes doit être accordée aux personnes de moins de 30 ans ayant des prestations réduites.

Il importe toutefois de rappeler, en ce qui concerne les bénéficiaires de 18 à 20 ans, qu'on a soulevé l'hypothèse de considérer le revenu de leurs parents dans le calcul de leurs prestations afin de mieux harmoniser le régime de prêts et bourses et le régime de transferts. Quant au revenu disponible des bénéficiaires de 21 à 29 ans, il sera un peu augmenté à la suite de la modification du remboursement d'impôts fonciers et de l'introduction du crédit de taxe de vente.

7.4.3 Les familles monoparentales

L'application de la réforme proposée pour les familles monoparentales doit être fondée autant sur les besoins essentiels de ces familles que sur leurs besoins supplémentaires reliés à une participation au marché du travail. Un choix devra cependant être fait à l'égard du niveau des besoins essentiels à reconnaître. Ce choix aura, d'une part, des conséquences sur l'incitation des familles monoparentales à être financièrement autonomes et affectera, d'autre part, l'équité et la neutralité des régimes de taxation et de transferts.

Dans les régimes actuels de taxation et de transferts, les besoins essentiels reconnus pour les familles monoparentales avec un enfant sont d'un niveau équivalent à ceux d'un couple sans enfant; on reconnaît ainsi que le premier enfant d'une famille monoparentale entraîne des frais de subsistance beaucoup plus élevés que le premier enfant d'un couple. En effet, le régime de transferts accorde 1 139 $ de plus pour le premier enfant d'une famille monoparentale sans revenu de travail que pour celui d'une famille biparentale (tableau VII.1). Le régime d'imposition va encore plus loin: l'écart est de 3 770 $ pour la famille gagnant un revenu imposé au taux marginal maximum. De fait, dans le régime d'imposition, les besoins essentiels reconnus pour un enfant âgé de moins de 6 ans dans une famille monoparentale (5 193 $) sont actuellement plus élevés que ceux d'un conjoint à charge (3 770 $). La reconnaissance de tels niveaux de besoins essentiels pour le premier enfant d'une famille monoparentale pose de sérieux problèmes d'équité et de neutralité, comme on l'a vu aux chapitres II et III.

On peut présenter deux propositions dans le but d'aider à structurer la discussion et à illustrer les implications des choix en présence, qui sont de mettre l'accent, d'une part, sur les besoins essentiels des enfants des familles et, d'autre part, sur les besoins supplémentaires de garde de ces enfants. Une première proposition consiste à considérer, tant dans le régime de taxation que dans celui des transferts, les besoins essentiels du premier enfant d'une famille monoparentale comme étant équivalents à ceux d'un adulte. Cela correspond aux principes appliqués actuellement dans le régime de transferts. Une deuxième proposition consiste à reconnaître, pour le premier enfant d'une famille monoparentale, des besoins essentiels égaux à 150% de ceux du premier enfant d'une famille biparentale. Dans cette seconde proposition, le taux de subvention pour frais de garde serait cependant plus élevé que dans la première[6], afin d'apporter une plus grande incitation au travail et afin que le système fiscal permette à ces familles d'accéder à un niveau de vie aussi élevé que dans la première si elles participent au marché du travail à temps partiel ou à des activités de réinsertion. Ainsi, selon cette hypothèse, on pourrait concevoir que 50% des frais de garde des enfants feraient l'objet d'une subvention pour besoin spécial tout au long de l'échelle de revenus, et ce en plus des programmes auxquels sont admissibles les familles biparentales. Ainsi, les frais de garde pour les familles à faible revenu seraient compensés à 100%.

Ces deux propositions considèrent donc les besoins supplémentaires des familles monoparentales de façon différente. Les tableaux et les schémas qui suivent montrent l'effet de ces propositions sur le revenu disponible des familles à faible revenu, sur le revenu horaire net provenant de l'entrée sur le marché du travail, sur la contribution nette au financement des dépenses de l'État suivant différents niveaux de revenus et sur la neutralité du régime.

6. Dans l'option I, le taux de subvention est de 67% et de 50% dans les autres options.

Tableau VII.1

Comparaison des besoins essentiels reconnus[1] pour le premier enfant d'une famille monoparentale et d'une famille biparentale
Selon les barèmes en vigueur en 1983
(en dollars)

	Enfant de moins de 6 ans			Enfant de 6 à 11 ans		
	monoparentale	biparentale	écart	monoparentale	biparentale	écart
Famille sans revenu de travail	2 748	1 609	1 139	2 442	1 303	1 139
Famille gagnant un revenu imposé au taux marginal maximum	5 193	1 423	3 770	4 256	486	3 770

1. N'incluant pas les besoins de garde.

Tableau VII.2

Variation[1] de la contribution nette entre le régime actuel et les options de réforme
Famille monoparentale avec 1 enfant de 2 à 5 ans ou de 6 à 11 ans
(en dollars)

	Option I			
	Actuel : sans subv. frais de garde		Actuel : avec subv. frais de garde	
Revenu de travail	Proposition A	Proposition B	Proposition A	Proposition B
Enfant de 2 à 5 ans				
4 000	−844	−589	+259	+514
8 000	−1 886	−2 113	+323	+95
10 000	−1 268	−1 464	+825	+630
12 000	−976	−1 154	+642	+464
15 000	−328	−1 099	+919	+148
17 000	−282	−1 049	+700	−66
21 500	−334	−1 056	−334	−1 056
25 000	−347	−1 060	−347	−1 060
40 000	−453	−1 145	−453	−1 145
50 000	−565	−1 252	−565	−1 252
75 000	−1 091	−1 736	−1 091	−1 736
Enfant de 6 à 11 ans				
4 000	−625	−131	−297	+197
8 000	−1 187	−926	−519	−258
10 000	−500	−213	+132	+419
12 000	−137	+234	+247	+618
15 000	−189	−465	+76	−200
17 000	−163	−428	+20	−245
21 500	−206	−438	−206	−438
25 000	−236	−457	−236	−457
40 000	−337	−526	−337	−526
50 000	−479	−658	−479	−658
75 000	−980	−1 136	−980	−1 136

1. Un chiffre négatif (−) signifie une diminution de la contribution nette (ou du fardeau des impôts et des taxes net des transferts).

Proposition A : Les besoins essentiels du chef de ménage et du premier enfant sont égaux à ceux d'un couple.
Les frais de garde sont subventionnés à 67% et 50% respectivement dans l'option I et les autres.

Proposition B : Les besoins essentiels du chef de ménage sont égaux à ceux d'un célibataire, et ceux du premier enfant, à 150% du premier enfant d'une famille biparentale.
Les frais de garde sont subventionnés en deux parties. La première correspond à la subvention accordée aux familles biparentales. L'autre est la reconnaissance d'un besoin spécial de garde reconnu pour les familles monoparentales. Dans ces conditions, la subvention atteint 100% des frais de garde pour certaines familles.

Tableau VII.2 (suite)

Variation[1] de la contribution nette entre le régime actuel et les options de réforme
Famille monoparentale avec 1 enfant de 2 à 5 ans ou de 6 à 11 ans
(en dollars)

Option II				Option III			
Actuel : sans subv. frais de garde		Actuel : avec subv. frais de garde		Actuel : sans subv. frais de garde		Actuel : avec subv. frais de garde	
Proposition A	Proposition B	Proposition A	Proposition B	Proposition A	Proposition B	Proposition A	Proposition B
+383	+108	+1 487	+1 211	+325	+111	+1 428	+1 214
−948	−1 983	+1 261	+226	−990	−1 955	+1 219	+254
−618	−1 649	+1 475	+444	−651	−1 608	+1 442	+485
−639	−1 627	+979	−8	−666	−1 577	+953	+41
−453	−1 705	+793	−458	−458	−1 605	+789	−358
−408	−1 638	+575	−656	−424	−1 516	+559	−533
−407	−1 656	−407	−1 656	−414	−1 622	−414	−1 622
−401	−1 644	−401	−1 644	−474	−1 680	−474	−1 680
−428	−1 616	−428	−1 616	−814	−2 003	−814	−2 003
−511	−1 697	−511	−1 697	−1 092	−2 280	−1 092	−2 280
−998	−2 148	−998	−2 148	−2 030	−3 175	−2 030	−3 175
+485	+567	+813	+894	+433	+569	+761	+897
−499	−796	+170	−127	−535	−768	+133	−100
−104	−399	+528	+233	−127	−358	+505	+274
−51	−302	+332	+82	+68	−252	+316	+132
−302	−825	−37	−560	−341	−761	−76	−496
−273	−773	−90	−590	−306	−689	−123	−506
−280	−763	−280	−763	−287	−783	−287	−783
−291	−763	−291	−763	−364	−855	−364	−855
−311	−749	−311	−749	−722	−1 163	−722	−1 163
−425	−853	−425	−853	−1 034	−1 466	−1 034	−1 466
−888	−1 296	−888	−1 296	−1 935	−2 348	−1 935	−2 348

Proposition A : Les besoins essentiels du chef de ménage et du premier enfant sont égaux à ceux d'un couple.
Les frais de garde sont subventionnés à 67% et 50% respectivement dans l'option I et les autres.

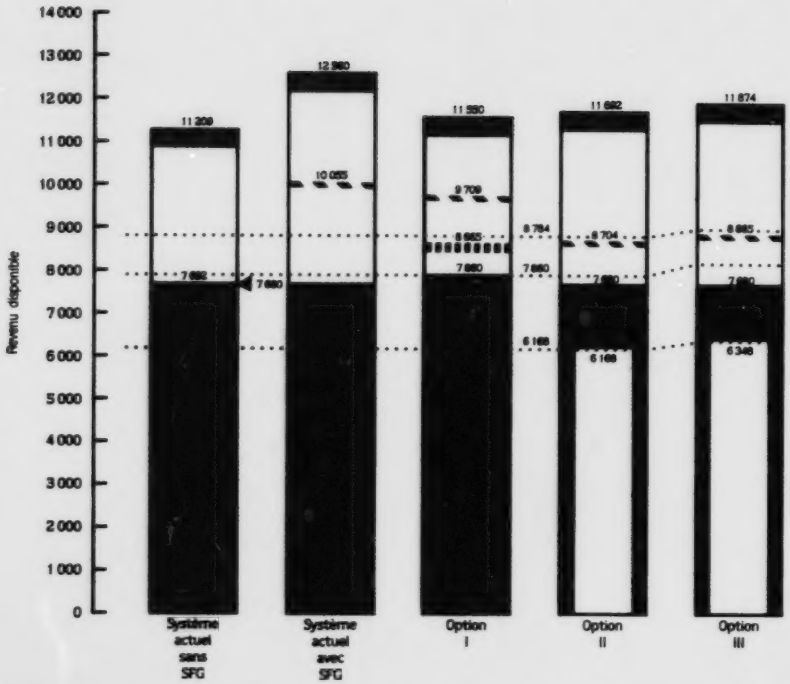
Proposition B : Les besoins essentiels du chef de ménage sont égaux à ceux d'un célibataire, et ceux du premier enfant, à 150% du premier enfant d'une famille biparentale.
Les frais de garde sont subventionnés en deux parties. La première correspond à la subvention accordée aux familles biparentales. L'autre est la reconnaissance d'un besoin spécial de garde reconnu pour les familles monoparentales. Dans ces conditions, la subvention atteint 100% des frais de garde pour certaines familles.

Schéma VII.1

Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge

Proposition A
Selon l'hypothèse que les besoins reconnus du premier enfant sont égaux à ceux d'un adulte.

A: Comparaison du revenu disponible
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire de 7,50 $/h, soit 15 000 $/an.

Au salaire, minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario

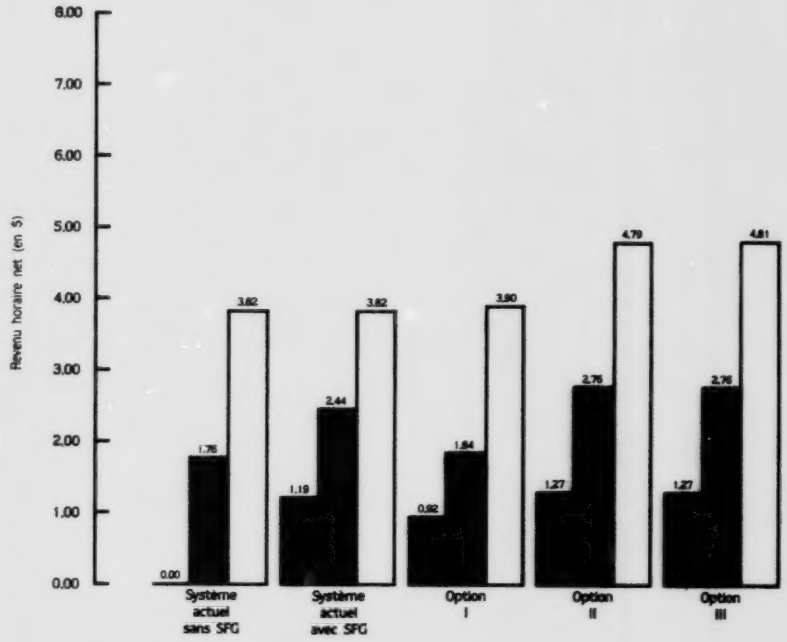
Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

Besoins essentiels à court terme.

SFG. Subvention pour frais de garde: touchant 13% des enfants des familles à bas revenu faisant garder leurs enfants, les autres se retrouvant dans un mode de garde non subventionné.

B: Augmentation du revenu horaire net suite à l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau:

du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an.

de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an.

du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an.

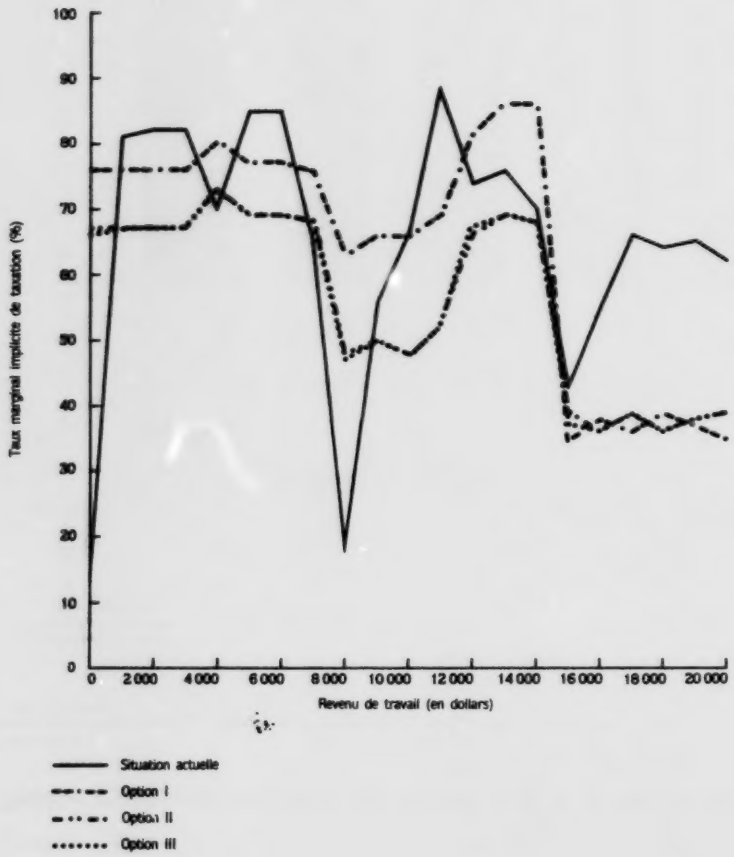
SFG: Subvention pour frais de garde

Schéma VII.1 (suite)

Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge

Proposition A
Selon l'hypothèse que les besoins reconnus du premier enfant sont égaux à ceux d'un adulte.

C: Taux marginal implicite de taxation



D: Décomposition du taux marginal implicite de taxation selon l'option II

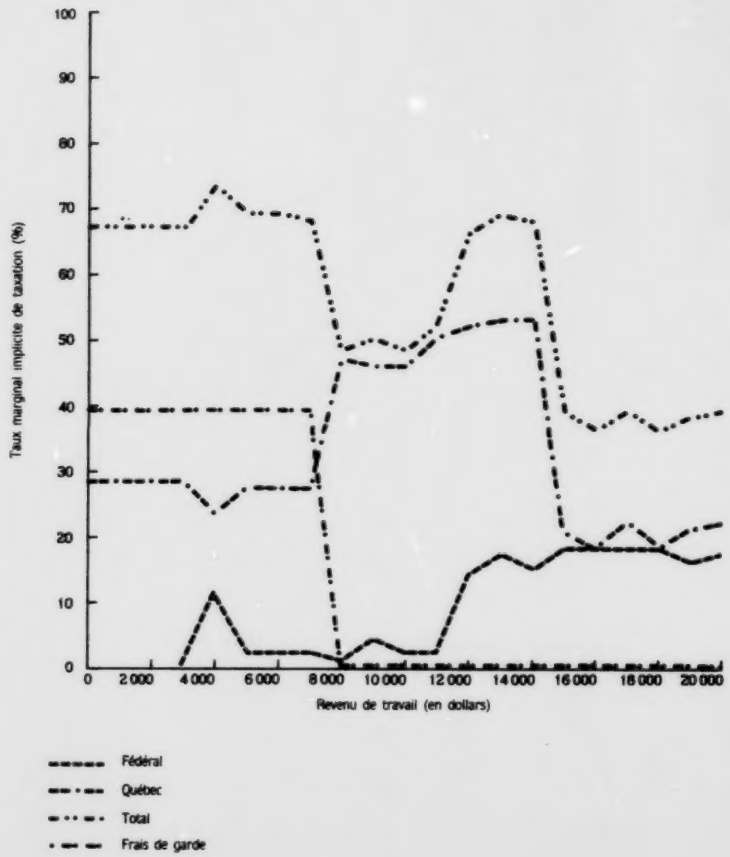
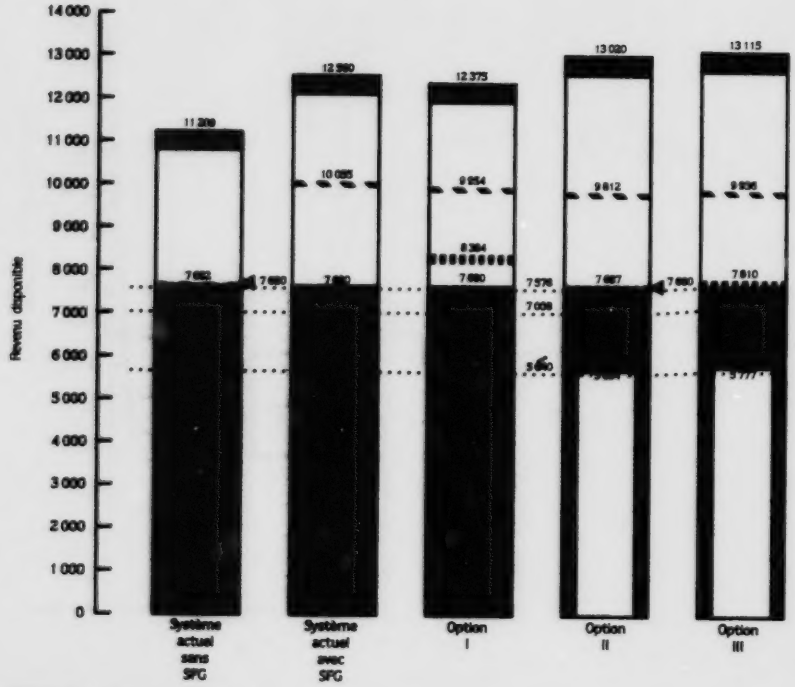


Schéma VII.2

Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge

Proposition B
Selon l'hypothèse que les besoins reconnus du premier enfant sont égaux à 150% de ceux du même enfant dans une famille biparentale.

A: Comparaison du revenu disponible
Le lendemain de la mise en place de la réforme
(en dollars à partir des prestations de 1983).



Au salaire de 7,50 $/h, soit 15 000 $/an.

Au salaire minimum, 40 heures par semaine.

En formation professionnelle ou activités communautaires pendant 20 heures par semaine.

Prestation régulière (personne disponible et non disponible dans l'option I).

Prestation de non disponible (options II et III).

Ontario

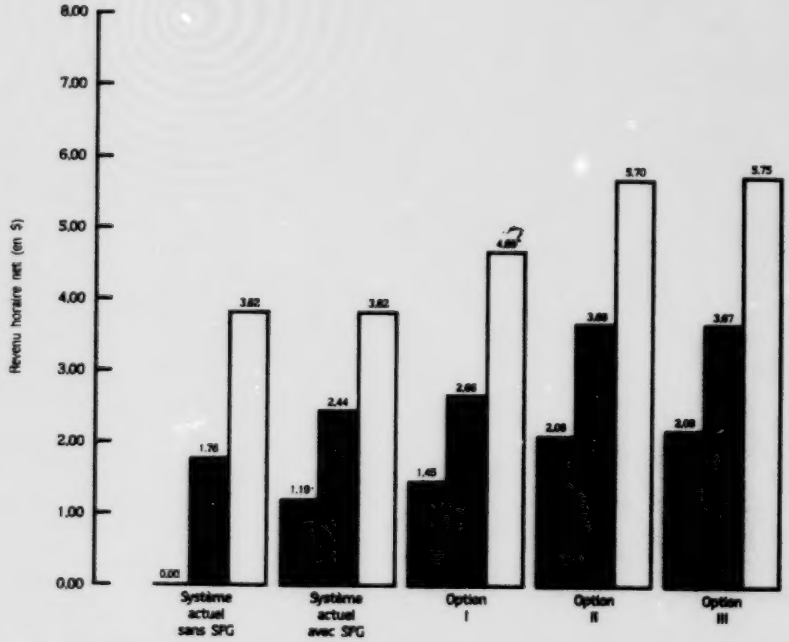
Besoins essentiels et besoins importants mais non essentiels.

Besoins essentiels à court et long termes.

Besoins essentiels à court terme.

SFG. Subvention pour frais de garde: touchant 13% des enfants des familles à bas revenu faisant garder leurs enfants, les autres se retrouvant dans un mode de garde non subventionné.

B: Augmentation du revenu horaire net suite à l'entrée d'un individu sur le marché du travail



Augmentation du revenu horaire net après l'entrée d'un individu sur le marché du travail à temps plein au niveau:

du salaire industriel moyen, soit à 10,75 $/h ou 21 500 $/an.

de 7,50 $/h, soit à 15 000 $/an.

du salaire minimum, soit 4,00 $/h ou 8 000 $/an.

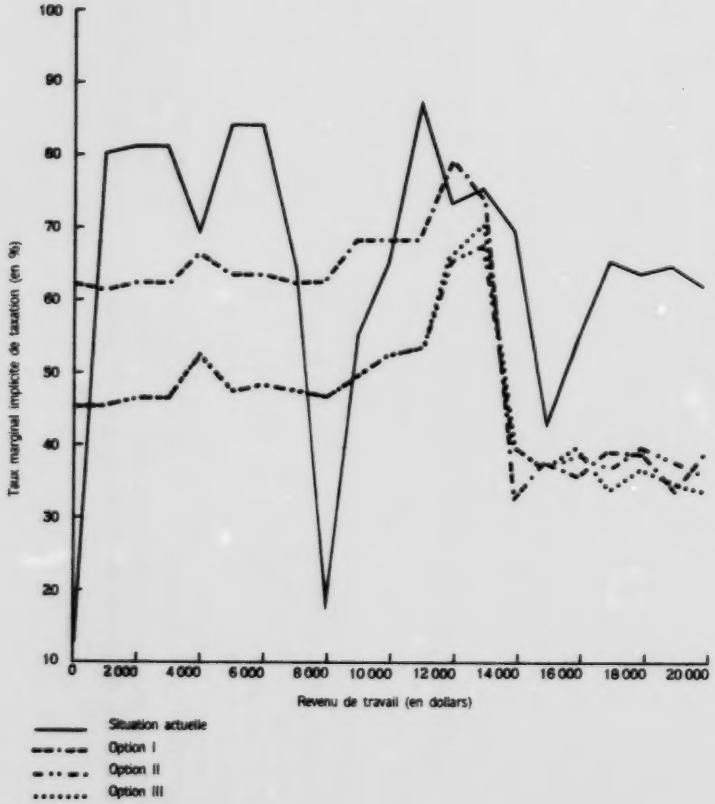
SFG: Subvention pour frais de garde

Schéma VII.2 (suite)

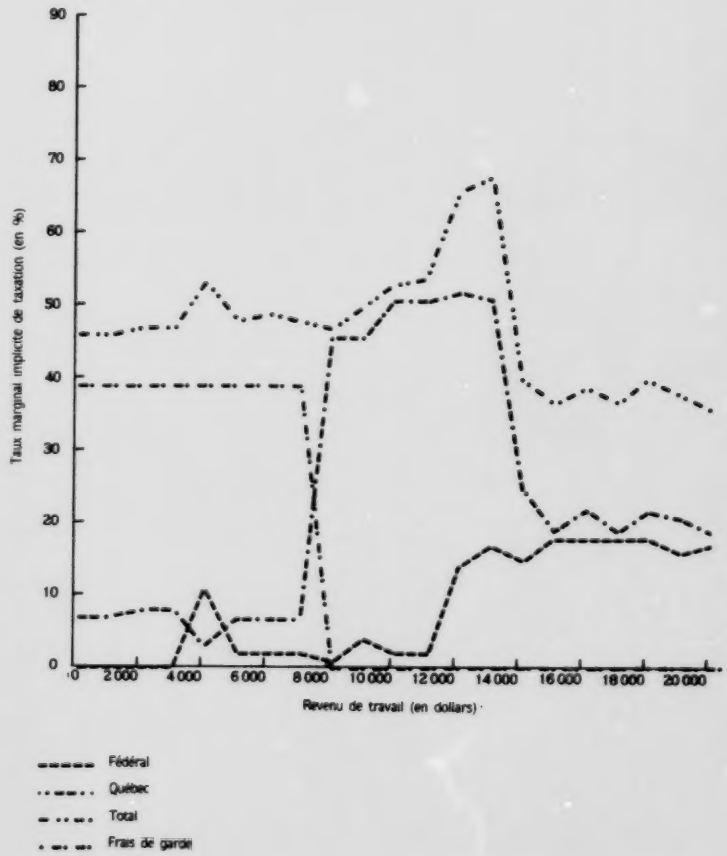
Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge

Proposition B
Selon l'hypothèse que les besoins reconnus du premier enfant sont égaux à 150% de ceux du même enfant dans une famille biparentale

C: Taux marginal implicite de taxation



D: Décomposition du taux marginal implicite de taxation selon l'option II



Pour le chef de famille monoparentale qui est sur le marché du travail, la proposition B s'avère presque toujours la plus intéressante pour ce qui est du revenu disponible ou de la contribution nette au financement de l'État, étant donné que les frais de garde y sont subventionnés plus fortement que dans la proposition A (tableau VII.2). Cela est principalement vrai dans les options II et III, où le besoin spécial de garde subventionnée tout au long de l'échelle des revenus atteint 50% plutôt que 33%, comme dans l'option I. À l'inverse, au terme de l'implantation de la réforme, pour le chef de famille monoparentale qui ne participe ni au marché du travail ni à une activité de réinsertion, c'est évidemment la proposition A qui est la plus avantageuse, puisqu'elle reconnaît à son premier enfant des besoins essentiels égaux à ceux d'un adulte, et donc plus élevés que ceux qui sont reconnus par la proposition B. Par ailleurs, au lendemain de la mise en place de la réforme, si ce chef de famille monoparentale n'est pas disponible pour se chercher du travail ou pour participer à une démarche de réinsertion, le niveau de revenu disponible selon la proposition B, dans le cadre des options II et III, est le même que le revenu disponible selon la proposition A, étant donné la présence d'une garantie du niveau des prestations actuelles (voir la partie A des schémas VII.1 et VII.2).

Il s'ensuit que l'incitation à entrer sur le marché du travail n'est pas la même suivant les deux propositions. À titre d'exemple, pour la famille monoparentale avec un enfant de 2 à 5 ans, le revenu horaire net (tenant compte des frais de garde) résultant d'un travail à plein temps au salaire minimum augmente, par exemple dans l'option II, de 1,27 $ à 2,08 $ si l'on passe de la proposition A à la proposition B. Rappelons que, dans le système fiscal actuel, le revenu horaire net de cette famille est de 1,19 $ si elle a accès à la subvention pour frais de garde; si elle n'y a pas accès, ce revenu horaire net est même tout simplement nul en raison de l'importance des coûts reliés à la garde de cet enfant.

Il faut noter également que l'incitation financière au travail demeure la même dans la proposition B, peu importe l'âge des enfants, alors que dans la proposition A, l'incitation au travail est plus faible lorsque les enfants sont plus jeunes. En effet, la proposition B est celle qui compense entièrement les frais de garde. Dans la proposition B, le taux marginal implicite de taxation s'appliquant lors de l'entrée sur le marché du travail se maintient, par exemple, autour de 50% dans l'option II; dans la proposition A, ce taux marginal implicite de taxation monte jusqu'à 68% dans la même option. Le tableau VII.3 montre cependant que l'une et l'autre des propositions représentent une amélioration par rapport à la situation actuelle, puisqu'elles permettent de réduire les taux marginaux implicites de taxation s'appliquant lors de l'entrée sur le marché du travail.

La plus grande incitation au travail apportée par la proposition B se traduit par un impact économique supérieur. Le tableau VII.4 montre le résultat des simulations effectuées à ce sujet à l'aide du modèle d'équilibre général. Le nombre d'emplois créés chez les familles monoparentales, lorsqu'on applique les deux propositions dans le cadre de l'option II, est de 30% à 40% plus élevé avec la proposition B. En effet, le nombre d'emplois créés chez ces familles se situe entre 9 300 et 16 400 avec la proposition A, et entre 13 300 et 21 400 avec la proposition B, selon l'hypothèse de réaction des ménages au nouvel environnement fiscal.

Enfin, sur le plan de la neutralité en ce qui concerne le choix d'être une famille monoparentale ou biparentale, les deux propositions de réforme continuent de résulter en des situations fiscales différentes comme le montre le tableau VII.5.

En résumé, la proposition B, qui met l'accent sur le niveau élevé des coûts reliés à la garde d'enfants en bas âge des familles monoparentales, plutôt que sur la reconnaissance de besoins essentiels largement supérieurs pour leurs enfants, présente un choix de structure fiscale beaucoup plus incitative à l'autonomie financière de ces familles, quel que soit l'âge de leurs enfants. En mettant l'accent sur la compensation des frais de garde, cette proposition permettrait d'assurer une plus grande autonomie financière à long terme pour les chefs de familles monoparentales. Elle est également plus neutre à l'égard de l'organisation des familles (sauf pour celles qui ont des enfants en bas âge, à cause du caractère très généreux des subventions pour frais de garde). On peut également affirmer que, sur le plan du revenu disponible, la proposition B est plus généreuse que le système fiscal actuel pour les familles monoparentales ayant des enfants de moins de 6 ans et dont le chef est actif sur le

Tableau VII.3

Taux marginal implicite de taxation s'appliquant lors de l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale ayant un enfant
(en pourcentage)

Revenu de travail passant de:	Régime actuel		Option II	
	Sans subvention pour frais de garde	Avec subvention pour frais de garde	Proposition A'	Proposition B'
1 enfant de 2 à 5 ans				
0 à 8 000 $	100	70	68	48
0 à 15 000 $	76	67	63	51
0 à 21 500 $	64	64	55	47
1 enfant de 6 à 11 ans				
0 à 8 000 $	80	71	58	48
0 à 15 000 $	66	64	55	48
0 à 21 500 $	57	57	50	45
1 enfant de 12 ans ou plus[2]				
0 à 8 000 $	60	60	49	48
0 à 15 000 $	58	58	49	47
0 à 21 500 $	52	52	46	45

1. Proposition A: Les besoins essentiels du chef de ménage et du premier enfant sont égaux à ceux d'un couple. Les frais de garde sont subventionnés à 67% et 50% respectivement dans l'option I et les autres.

   Proposition B: Les besoins essentiels du chef de ménage sont égaux à ceux d'un célibataire, et ceux du premier enfant, à 150% du premier enfant d'une famille biparentale. Les frais de garde sont subventionnés en deux parties. La première correspond à la subvention accordée aux familles biparentales. L'autre est la reconnaissance d'un besoin spécial de garde reconnu pour les familles monoparentales. Dans ces conditions, la subvention atteint 100% des frais de garde pour certaines familles.

2. Ce sont des enfants de 12 à 15 ans dans le régime actuel, et de 12 à 20 ans dans l'option II.

Tableau VII.4

Impact économique des propositions sur les besoins essentiels des familles monoparentales selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages
Option II

	Proposition A	Proposition B'	Écart
Augmentation des heures de travail en équivalent d'emplois à plein temps pour les familles monoparentales	9 300 à 16 400	13 300 à 21 400	4 000 à 5 000

1. Cette proposition est celle qui a été simulée au chapitre VI.

Tableau VII.5

Comparaison de la contribution nette (avant taxes)[1] aux dépenses du gouvernement du Québec entre deux familles monoparentales ayant chacune un enfant et une famille biparentale avec 2 enfants lorsque les parents gagnent un revenu de travail égal
Régime actuel et option II
(en dollars)

Revenu de travail Familles considérées	Enfant de 2 à 5 ans			
	Régime actuel Subvention frais de garde		Option II Proposition[3]	
	Sans	Avec	A	B
Aucun revenu de travail				
Deux familles monoparentales	−14 262	−14 262	−10 964	−9 938
Une famille biparentale	−9 670	−9 670	−7 054	−7 054
Variation[4]	4 592	4 592	3 910	2 884
20 000 $, soit 10 000 $ par adulte				
Deux familles monoparentales	−3 704	−8 180	−4 790	−7 008
Une famille biparentale	712	−2 093	−440	−440
Variation[4]	4 416	6 087	4 350	6 568
40 000 $, soit 20 000 $ par adulte				
Deux familles monoparentales	2 928	2 402	2 290	−300
Une famille biparentale	4 554	4 554	3 771	3 771
Variation[4]	1 626	2 152	1 481	4 071

marché du travail. Par contre, pour les familles monoparentales qui choisissent de s'occuper à temps plein de leurs enfants et de ne compter que sur l'aide de l'État pour assurer leurs besoins, l'aide accordée est plus faible et même insuffisante pour assurer leurs besoins de long terme. Toutefois, les familles monoparentales, qui ont un enfant de moins de 2 ans ou qui ont plus de deux enfants de moins de 12 ans ou qui ont un enfant malade ou ayant une incapacité physique ou mentale nécessitant leur présence constante obtiendraient une prestation plus élevée et suffisante pour assurer leurs besoins de long terme.

La proposition A, qui situe les besoins supplémentaires des familles monoparentales au niveau des besoins essentiels plutôt qu'au niveau des besoins supplémentaires de garde, attribue un plus haut niveau de revenu disponible aux familles qui choisissent de s'occuper à temps plein de leurs enfants. En contrepartie, l'incitation à entrer sur le marché du travail est diminuée, principalement pour celles qui ont des enfants en bas âge. La proposition A est également moins neutre à l'égard du mode d'organisation des ménages, car tant qu'ils ont des enfants à leur charge, elle incite davantage les couples à se scinder en familles monoparentales afin d'augmenter le niveau des besoins essentiels qui leur sont reconnus.

La structure des régimes de taxation et de transferts n'est pas le seul élément qui intervient dans les décisions des familles; d'autres éléments comme l'éducation, les valeurs sociales à l'égard du rôle des parents dans la garde des enfants et la conception du rôle de la femme dans la société sont probablement plus déterminants. Malgré cela, cette structure influence le comportement des familles. Le signal qui est donné aux familles monoparentales par la société est donc important: est-ce l'autonomie financière par une réduction des coûts d'entrée sur le marché du travail qui doit être favorisée ou l'octroi inconditionnel d'un revenu minimum de base plus élevé dû à leur situation de famille monoparentale? C'est un des choix fondamentaux sur lequel un consensus doit être arrêté.

Tableau VII.5 (suite)

Comparaison de la contribution nette (avant taxes)[1] aux dépenses du gouvernement du Québec entre deux familles monoparentales ayant chacune un enfant et une famille biparentale avec 2 enfants lorsque les parents gagnent un revenu de travail égal
Régime actuel et option II
(en dollars)

Enfants de 6 à 11 ans				Enfants de 12 ans ou plus[2]		
Régime actuel Subvention frais de garde		Option II Proposition[3]		Régime actuel	Option II Proposition[3]	
Sans	Avec	A	B		A	B
−13 650	−13 650	−10 964	−9 938	−13 654	−10 964	−9 938
−9 163	−9 163	−7 054	−7 054	−9 165	−7 054	−7 054
4 487	4 487	3 910	2 884	4 489	3 910	2 884
−3 240	−4 618	−3 250	−3 888	−3 182	−1 710	−768
1 018	820	551	551	1 287	940	940
4 258	5 438	3 801	4 439	4 469	2 650	1 708
3 336	3 210	2 978	1 946	3 688	3 662	4 194
5 029	5 029	4 489	4 489	5 446	5 207	5 207
1 693	1 819	1 511	2 543	1 758	1 545	1 013

1. Il s'agit de la contribution nette de laquelle on soustrait les taxes à la consommation et les taxes foncières.

2. Ce sont des enfants de 12 à 15 ans dans le régime actuel, et de 12 à 20 ans dans l'option II.

3. La proposition A est celle où les besoins essentiels du chef de famille monoparentale et ceux de son premier enfant sont égaux à ceux d'un couple. Dans la proposition B, les besoins essentiels du chef de famille monoparentale sont égaux à ceux d'un célibataire, et ceux du premier enfant, à 150% de ceux du premier enfant d'une famille biparentale; de plus, les frais de garde sont subventionnés en deux parties. La première correspond à la subvention accordée aux familles biparentales. L'autre est la reconnaissance d'un besoin spécial de garde reconnu pour les familles monoparentales. Dans ces conditions, la subvention atteint 100% des frais de garde pour certaines familles.

4. Une variation positive signifie que la famille biparentale avec 2 enfants contribue davantage que deux familles monoparentales ayant chacune un enfant.

7.5 L'intégration des régimes d'imposition et de transferts

Le *Libre blanc* a montré que le cumul des taux marginaux d'imposition et des taux de réduction des différents programmes de transfert diminue de façon inacceptable l'intérêt pécuniaire du travail chez les personnes à faible revenu. En vue de mettre un terme à de tels cumuls, la réforme propose une meilleure intégration entre les régimes d'imposition et de transferts. À cette fin, divers moyens sont proposés: définition commune des besoins essentiels, fusion et, dans certains cas, harmonisation des programmes de transfert entre eux, non-application du régime d'imposition lorsqu'un ménage n'a pas suffisamment de ressources pour satisfaire ses besoins essentiels et remise des taxes foncières et de la taxe de vente portant sur les besoins essentiels.

L'intégration des régimes d'imposition et de transferts assurera une plus grande cohérence de l'action de l'État, tout en permettant la mise en place d'un système fiscal plus simple et sans doute moins coûteux à administrer. Elle aura également pour effet de limiter l'application des programmes de transfert aux familles sous le seuil de transferts nuls, les autres ayant par définition un niveau de revenu suffisant.

Par contre, le choix d'un système fiscal où le seuil d'imposition nulle est égal ou supérieur au seuil de transferts nuls, de façon à ne pas taxer le revenu servant à la satisfaction des besoins essentiels, pose notamment le problème de l'indexation harmonieuse des diverses prestations, exemptions, etc. des régimes d'imposition et de transferts. Il est donc évident que la mise en place d'un tel système affectera le degré de liberté du gouvernement dans l'élaboration de la politique de taxation et des programmes de transfert.

7.6 Les exemptions d'impôt, les crédits d'impôt et les allocations familiales et de conjoint

La réforme de la fiscalité proposée redéfinit le niveau reconnu des besoins essentiels à partir des dépenses des ménages à faibles revenus pour la satisfaction de leurs besoins essentiels. Le niveau reconnu est considérablement augmenté dans le régime d'imposition, particulièrement pour les enfants à charge de 6 à 15 ans pour lesquels une faible partie de leurs besoins essentiels était reconnue dans le régime actuel d'imposition. L'objectif est, d'une part, d'établir une cohérence entre les besoins essentiels reconnus dans le régime de transferts et dans celui d'imposition et, d'autre part, d'assurer que les revenus servant à défrayer ces besoins essentiels des contribuables ainsi que des personnes à leur charge ne soient pas imposés.

Dans le régime d'imposition, la méthode la plus simple qui rejoint le plus correctement l'objectif de ne pas taxer les revenus servant à défrayer les besoins essentiels est l'introduction d'exemptions d'impôt égales au niveau des besoins essentiels reconnus pour personnes à charge. Dans le régime de transferts, la prise en compte des besoins essentiels des personnes à charge s'effectue directement par une hausse correspondante des prestations versées. C'est pourquoi la réforme propose un régime d'imposition comportant des exemptions et un programme de garantie de revenu intégrant l'ensemble des besoins essentiels reconnus à l'égard de la famille. Cependant, il est possible de remplacer les exemptions d'impôt par des allocations ou des crédits d'impôt. D'ailleurs, le régime d'imposition actuel comporte un système d'allocations familiales pour tenir compte des besoins des enfants à charge plutôt qu'un système d'exemptions, comme c'est le cas pour le conjoint à charge.

Tableau VII.6

Exemptions et transferts à l'égard des enfants de moins de 21 ans selon les options
(en dollars)

	Exemptions		Transferts pour les ménages à faible revenu[1]	
	1er enfant	2e et suivants	1er enfant	2e et suivants
Option I	1 668	1 224	1 596	1 200
Option II	1 668	1 224	1 248	1 008
Option III	1 698	1 254	1 278	1 038

1. Les transferts comprennent les allocations familiales fédérales, le crédit d'impôt fédéral pour enfants et le montant supplémentaire du programme de garantie de revenu. Ce dernier montant est basé sur les prestations accordées aux bénéficiaires non disponibles pour participer à quelque activité que ce soit.

Il y a des avantages et des inconvénients à utiliser un système d'allocations ou de crédits d'impôt pour tenir compte des besoins essentiels des personnes à charge. D'une part, un système d'allocations familiales permet une plus grande redistribution du revenu qu'un système d'exemptions personnelles et il assure une certaine autonomie financière aux mères de famille en leur versant directement des chèques d'allocations. Plusieurs pensent aussi qu'il appartient à l'État de prendre à sa charge une partie plus importante des besoins essentiels des enfants. D'autre part, un tel système comporte des coûts administratifs et a des impacts économiques négatifs en augmentant l'importance de l'impôt sur le revenu des familles ayant des personnes à charge. C'est cependant un des choix fondamentaux qu'il faut arrêter pour mener à terme la réforme. Dans le régime d'imposition, ce choix devra porter autant sur les besoins des enfants à charge que sur ceux des conjoints.

Les deux sections suivantes illustrent l'impact de ce choix pour les deux groupes, en prenant comme point de référence l'option II.

7.6.1 Le régime d'imposition à l'égard des enfants à charge

Dans le régime d'imposition proposé, les besoins essentiels reconnus à l'égard des enfants de moins de 21 ans sont basés sur les dépenses des ménages à faible revenu pour leurs besoins essentiels à court et à long terme et pour certains besoins importants

Tableau VII.7

Impact de la transformation à coût nul pour le gouvernement des exemptions[1] pour enfants de moins de 18 ans en allocations familiales[2], selon l'option II
(en millions de $)

1. Modification de l'exemption pour enfants à charge	
— Exemption brute	445
— Impact du revenu des enfants sur l'exemption[3]	(28)
— Impôt sur les allocations familiales fédérales	(127)
— Total partiel	291
2. Autres impacts	**4**
3. Programme de garantie de revenu	**42**
4. Impact sur les transferts fédéraux	
— Dépenses partagées au titre du programme de garantie de revenu	(22)
— Péréquation	9
— Total partiel	(13)
5. Impact excluant le coût des allocations familiales	**323**
6. Coût des allocations familiales du Québec	**323**
7. Impact total sur les équilibres financiers	—

1. Les exemptions de 1 668 $ pour le premier enfant et 1 224 $ pour les deuxième enfant et suivants et l'imposition des allocations familiales fédérales sont remplacées par des allocations familiales québécoises de 215 $ pour le premier enfant et de 160 $ pour les deuxième et suivants. En outre, les allocations familiales fédérales sont exemptées aux fins de l'impôt du Québec.

2. Un chiffre entre parenthèses représente une hausse des besoins financiers.

3. Dans un système d'exemption pour enfants à charge, le montant de l'exemption est modifié par les revenus des enfants. Par contre, dans un système d'allocations familiales, peu importe les revenus des enfants, le même montant d'allocations familiales sera versé aux parents. La transformation à coût nul pour le gouvernement des exemptions pour enfant en allocations familiales aurait occasionné une perte de 41 millions pour les familles, n'eût été du gain de 28 millions des familles dont les enfants à charge ont un revenu.

mais non essentiels. Dans le programme de garantie de revenu, ce niveau varie selon les options et selon la disponibilité des bénéficiaires pour participer à des activités de réinsertion (options II et III). Le tableau VII.6 illustre ces niveaux.

La transformation à coût nul pour le gouvernement des exemptions d'impôt en allocations familiales, pour les enfants de moins de 18 ans permettrait de remplacer, par exemple, une exemption de 2 892 $ pour deux enfants et l'imposition des allocations familiales fédérales par une majoration des allocations familiales québécoises pour ces deux enfants de 211 $ par année, alors qu'elles sont actuellement à 375 $.

En effet, comme le montre le tableau VII.7, l'abolition de l'exemption pour enfants au niveau proposé entraînerait, selon l'option II, une augmentation des recettes brutes de l'impôt sur le revenu des contribuables de 445 millions. Plusieurs facteurs viennent cependant modifier les montants à distribuer. D'abord, certains enfants reçoivent des revenus qui viennent réduire le montant réel des exemptions que peuvent réclamer les parents. Cela n'est pas le cas dans un système d'allocations familiales universelles où, peu importe le revenu que peut avoir un enfant, des allocations familiales sont versées aux parents. On estime à 28 millions la valeur fiscale des revenus touchés par les enfants. Ensuite, les allocations familiales fédérales ne seraient plus imposables (127 millions) et les prestations du programme de garantie de revenu versées à l'égard des enfants seraient réduites, puisqu'une partie de leurs besoins essentiels serait comblée par les allocations familiales (42 millions). Finalement, les dépenses partagées au titre de ce programme diminueraient (22 millions) et l'augmentation des recettes de l'impôt entraînerait incidemment une hausse des paiements fédéraux de péréquation (9 millions). Ainsi, l'ensemble des impacts de l'abolition de l'exemption pour enfants libérerait un montant de 323 millions pouvant alors être versé en allocations familiales, soit 375 $ pour deux enfants. Comme

Tableau VII.8

Impact de la transformation des exemptions pour enfants (2 892 $ pour deux enfants) en allocations familiales à coût nul pour le gouvernement[1]
Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, avec un conjoint sur le marché du travail, selon l'option II

	Impact sur le revenu des contribuables				Impact sur les budgets des gouvernements		
Revenu de travail du ménage	Allocation familiale	Prestations de garantie de revenu	Impôt sur le revenu		Revenu disponible	Variation des transferts fédéraux au Québec	Variation des revenus du Québec
	en $ (1)	en $ (2)	en $ (3)	en %[2] (4)	en $ (5)=(1)+(2)−(3)	en $ (6)	en $ (7)=(6)−(5)
0	375	−375	—	—	—	−187	−187
4 000	375	−375	—	—	—	−187	−187
8 000	375	−375	—	—	—	−187	−187
12 000	375	−375	—	—	—	−187	−187
15 000	375	−60	331	ind.	−16	−30	−14
17 000	375	—	463	186	−88	—	88
21 500	375	—	499	44	−124	—	124
30 000	375	—	531	17	−156	—	156
40 000	375	—	574	10	−199	—	199
50 000	375	—	596	7	−221	—	221
75 000	375	—	640	4	−265	—	265

Note: Un signe positif signifie un gain pour le contribuable, sauf dans le cas de l'impôt sur le revenu.

1. Dans cet exemple, les enfants n'ont pas de revenu. Cependant, pour l'ensemble des familles, l'impact de la transformation serait une baisse du revenu disponible de 41 millions si l'on ne tenait pas compte que le revenu des enfants n'a pas d'impact sur le montant d'allocations familiales versé aux parents.

2. En pourcentage de l'impôt à payer, lorsque la proposition d'exemptions majorées pour enfants est retenue.

cette substitution se ferait à coût nul pour le gouvernement, la baisse des transferts fédéraux au Québec découlant de la substitution devra être compensée par une réduction équivalente du montant total dégagé pour verser des allocations familiales. En résumé, la transformation réduirait le revenu disponible des particuliers de 13 millions. Il y aurait aussi une redistribution de revenu de 28 millions des familles dont les enfants n'ont pas de revenu vers celles dont les enfants ont de tels revenus.

Le tableau VII.8 montre, selon les modalités de l'option II, l'impact tout au long de l'échelle des revenus de cette transformation pour un couple ayant deux enfants. En deçà d'un revenu de 13 000 $, le revenu disponible du ménage n'est pas changé : ce même ménage verrait son paiement de garantie de revenu diminuer de 375 $ et recevrait plutôt des allocations familiales du même montant. À 15 000 $, le conjoint sur le marché du travail paierait des impôts de 331 $ (plutôt que de ne payer aucun impôt et de recevoir un paiement de 60 $ au titre du programme de garantie de revenu), tandis que le conjoint recevrait un montant d'allocations familiales de 375 $; au total, le revenu disponible de ce ménage serait réduit de 16 $. À 75 000 $ de revenu, le revenu disponible serait réduit de 265 $, soit une hausse d'impôts de 640 $, combinée à un versement de 375 $ d'allocations familiales.

La transformation d'exemptions pour enfants en allocations familiales ne touche pas les particuliers sans enfant ni les ménages à faible revenu ayant des enfants. La redistribution des fonds qui résulte de cette transformation s'effectue plutôt à l'intérieur des ménages à revenu moyen et à revenu élevé qui ont des enfants. Toutefois, comme cela entraîne une baisse des transferts fédéraux, il s'ensuit que la plupart des ménages en ressortent perdants, particulièrement ceux dont les enfants n'ont pas de revenus autonomes.

Malgré ces désavantages, le versement d'allocations familiales est envisageable à certains points de vue : un système d'allocations familiales est non seulement plus redistributif mais il assure aux mères de famille une certaine indépendance financière. Cependant, l'opération s'avère coûteuse en raison de la diminution des transferts fédéraux qu'elle occasionne et des augmentations d'impôts nécessaires pour la financer. L'émission des chèques mensuels crée également des frais administratifs supplémentaires. Face à ces avantages et ces inconvénients, il faut examiner si d'autres solutions peuvent être envisagées pour atteindre les mêmes objectifs.

Le dilemme qui se pose au gouvernement est le suivant : comment concilier, dans la réforme, la protection des droits acquis des mères de famille à l'égard des allocations familiales aux avantages que procurent les exemptions pour enfants à charge dans le régime d'imposition ? Face à ce choix, la solution suivante pourrait être envisagée par le gouvernement : la réforme garantirait à toutes les mères de famille qui le désirent, peu importe leur statut civil ou leur revenu familial, la possibilité de conserver leur droit de recevoir les allocations familiales mensuelles actuelles. Comme le régime de transferts et le régime d'imposition tiendraient compte du montant reçu en allocations familiales dans le calcul des prestations ou des impôts, le revenu disponible de la famille demeurerait le même que la mère choisisse ou non de recevoir des chèques d'allocations familiales.

Pour les couples avec enfants sans revenu de travail, la valeur des allocations familiales qui auront été versées à la mère sera donc déduite des prestations auxquelles ces ménages ont droit en vertu du programme de garantie de revenu, comme c'est le cas dans le programme actuel d'aide sociale. Pour les couples avec enfants dont le revenu est suffisant pour qu'ils soient assujettis à l'impôt, les montants reçus en allocations familiales par la mère seraient pris en compte dans le calcul des acomptes d'impôts (sous forme de déduction à la source ou de versements trimestriels) par la personne qui réclame l'exemption pour enfants à charge.

Cette façon de procéder n'affecterait en rien la marge de manoeuvre nécessaire à l'implantation de la réforme (à l'exception des frais d'émission des chèques et de la perte possible de la contribution fédérale en vertu du régime d'assistance publique du Canada) et permettrait, grâce à l'envoi de chèques adressés directement aux mères de famille qui le désirent, de conserver les droits acquis des femmes en matière d'allocations familiales. De plus, elle conserve intacte la logique d'un système fiscal axé autour de la reconnaissance, par le biais d'exemptions, des besoins essentiels des enfants à charge.

7.6.2 Le régime d'imposition à l'égard des conjoints n'ayant pas de revenu

Le régime de transferts étant basé sur le ménage, la responsabilité financière d'assurer les besoins essentiels de chacun des conjoints incombe également au ménage. L'État apporte une aide lorsque les ressources du ménage sont insuffisantes pour combler ces besoins. Si, par contre, les ressources

du ménage sont suffisantes, l'État n'imposera pas les revenus nécessaires pour combler ces besoins en accordant au contribuable une exemption personnelle de même qu'une exemption pour le conjoint qui est à sa charge.

Comme dans le cas des enfants à charge, le gouvernement a le choix d'accorder une exemption ou de verser une allocation à l'égard du conjoint à charge. Selon les estimations effectuées, les conjoints n'ayant aucun revenu pourraient recevoir un montant approximatif de 800 $ annuellement au titre de l'allocation de conjoint, si les exemptions de conjoint étaient remplacées par une allocation de conjont.

Dans ce cas, la transformation de l'exemption de conjoint en une allocation de conjoint présenterait généralement le même type d'effets que dans le cas des enfants. Cependant, ces effets seraient plus importants puisque l'exemption de conjoint est plus élevée (4 392 $) que celle pour enfants (2 892 $ pour deux enfants). En outre, une telle transformation provoquerait les changements suivants: augmentation plus grande de l'impôt à payer pour les conjoints sur le marché du travail, impact économique négatif résultant d'une plus forte augmentation des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, plus grande redistribution des familles à revenu élevé vers celles à revenu moyen, fardeau fiscal encore plus lourd pour un ménage à haut revenu que pour un célibataire avec la même capacité de payer, perte accrue de transferts fédéraux au Québec (au chapitre du régime canadien d'assistance publique) diminuant d'autant la valeur de l'allocation de conjoint et coûts d'administration supplémentaires pour l'émission des allocations.

Plus particulièrement, dans le cas de la transformation de l'exemption de conjoint en une allocation de conjoint, les premiers dollars (jusqu'à un revenu de 4 392 $) gagnés par le conjoint recevant cette allocation seraient imposés directement dans les mains de ce conjoint plutôt que dans les mains du conjoint déjà sur le marché du travail (en venant réduire l'exemption de conjoint). L'allocation de conjoint serait ainsi réduite pour devenir nulle lorsque le revenu gagné atteindrait 4 392 $. Au-dessus de ce revenu gagné par chacun des conjoints, aucune allocation de conjoint ne serait versée, et le régime d'imposition s'appliquerait.

Par conséquent, la transformation d'exemptions de conjoint en allocations pour le conjoint au foyer est une intervention du gouvernement qui permettrait d'effectuer une redistribution des revenus entre le conjoint sur le marché du travail et le conjoint au foyer. En pratique, une surtaxe serait prélevée auprès d'un conjoint, et son produit serait remis en partie à l'autre conjoint et en partie au gouvernement fédéral, qui verrait ainsi baisser sa participation aux coûts de l'aide sociale.

7.7 L'impôt sur le revenu et la taxe de vente assortie d'un crédit de taxe

Un des choix fondamentaux qui est présenté dans les options de réforme concerne l'importance relative des taxes sur la production par rapport aux taxes à la consommation. À titre d'exemple, l'option III utilise 900 millions, provenant de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente à une gamme beaucoup plus étendue de biens et de services, pour diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers. En diminuant ainsi l'importance de l'impôt sur le revenu des particuliers, on améliore l'efficacité de l'économie de même que l'incitation à travailler, à produire et à épargner au Québec.

Une telle mesure a cependant des répercussions sur les consommateurs de biens et de services, de même que sur les industries qui les produisent. Une utilisation plus intensive de la taxe de vente relativement à l'impôt sur le revenu aura également comme effet de redistribuer le fardeau fiscal en mettant davantage à contribution les ménages qui affectent à la consommation une part plus importante de leurs revenus.

L'option de réforme concernant l'élargissement de la taxe de vente devra donc assurer, au moyen de la bonification du crédit de taxe de vente proposé dans le cadre des options I et II, que de telles taxes ne soient pas payées sur les biens essentiels des particuliers dont le revenu est en deçà du seuil d'imposition nulle et que la taxe de vente soit progressive jusqu'au niveau des revenus moyens. Des exemptions spécifiques s'appliqueraient en outre à l'ensemble de l'alimentation et des médicaments prescrits.

C'est donc dans ce cadre que se pose le choix d'accorder une plus grande importance aux taxes à la consommation dans le financement des dépenses publiques. Un tel choix permettrait d'améliorer l'incitation au travail des travailleurs à revenus moyen et élevé et d'améliorer l'efficacité de l'ensemble de l'économie. En effet, comme le montre le tableau VII.9, l'option III a comme conséquence de modifier sensiblement l'importance relative des principales sources de revenus provenant des particuliers.

Tableau VII.9

Importance relative des principales sources de revenus provinciaux et locaux provenant des particuliers avant et après réforme pour l'année 1983
(en pourcentage)

	Situation actuelle	Option I	Option II	Option III
Impôt sur le revenu des particuliers	50,5	48,8	48,4	41,0
Taxes à la consommation	24,2	25,0	25,2	32,7
Revenus municipaux et scolaires	18,5	19,2	19,3	19,3
Droits de succession	0,4	0,4	0,4	0,4
Revenus provenant de la tarification de biens et de services publics	6,4	6,6	6,7	6,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

7.8 L'instauration d'un impôt minimal

L'impôt sur le revenu des particuliers représente la pierre angulaire du régime québécois de taxation non seulement en raison de son importance comme source de financement des dépenses de l'État mais également comme outil de redistribution des revenus en faveur des citoyens moins nantis. L'impôt sur le revenu des particuliers remplit une autre fonction qui, bien que moins connue, s'est développée considérablement au cours des dernières années, soit celle d'incitatif pour fins de développement économique et d'accumulation de revenu à la retraite.

C'est ainsi que se sont multipliés au cours des dernières années, les dégrèvements fiscaux destinés à encourager l'investissement ou l'épargne. S'adressant généralement aux contribuables à revenus moyen et élevé, ces mesures fiscales permettent aux contribuables les plus lourdement taxés de réduire leurs impôts s'ils investissent directement dans des entreprises ou s'ils épargnent en vue de capitaliser des entreprises ou pour assurer leur retraite. Parmi les abris fiscaux habituels, on peut mentionner les régimes enregistrés de retraite, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, le régime d'épargne-actions du Québec, le crédit d'impôts à la recherche et au développement, l'amortissement accéléré sur certains immeubles, l'amortissement minier, etc. L'ensemble de ces mesures constituent ce qui est communément appelé des « dépenses fiscales » ou, si l'on préfère des choix délibérés qui sont faits par le contribuable pour, entre autres objectifs, réduire son fardeau fiscal.

L'addition et la multiplication de ces déductions fiscales dont certaines n'affectent pas la capacité de payer des impôts peuvent, à la limite, permettre à des contribuables à revenu élevé d'éluder complètement ou en grande partie l'impôt à payer. Face à cette situation, il y a lieu de se demander si un impôt minimal ne devrait pas être prélevé auprès des contribuables les mieux nantis afin de s'assurer qu'ils contribuent, au moins dans une certaine mesure, au financement des dépenses de l'État.

L'instauration d'un impôt minimal comporte toutefois certains problèmes : tout d'abord, à quel taux et à partir de quel niveau de revenu devra-t-il s'appliquer ? À quel concept de revenu doit-il s'adresser ? Enfin, il y a lieu de se demander si le Québec pourrait agir isolément en cette matière, surtout lorsque l'on considère que les contribuables à haut revenu sont déjà plus lourdement taxés au Québec.

Une autre solution à ce problème pourrait consister tout simplement à fixer une limite maximale au montant total des dépenses fiscales que pourrait réclamer un contribuable à l'égard d'une année donnée d'imposition. Cette solution aurait pratiquement le même effet que la levée d'un impôt minimal. Une décision du gouvernement devra être prise à cet égard à la lumière des consultations qui auront été amorcées au lendemain du dépôt du *Livre blanc*. Cette question devrait également être abordée conjointement avec le gouvernement fédéral et les provinces afin d'éviter une action isolée du Québec en cette matière.

7.9 Les choix de société et l'option privilégiée par le gouvernement

7.9.1 Les choix de société

Dans ce chapitre, on a fait ressortir les choix fondamentaux qui se posent à la société québécoise au moment d'entreprendre la réforme de la fiscalité. Dans un certain nombre de cas, l'arbitrage est assez facile à effectuer. Le choix de l'unité d'imposition et de l'unité de transferts, le principe de l'intégration du régime d'imposition et du régime de transferts, le principe de fonder l'évaluation des besoins essentiels sur les dépenses des ménages à faible revenu de même que les choix quant à la situation relative des personnes seules et des personnes de moins de 30 ans ont pu être arrêtés sans trop de difficultés, en raison des problèmes évidents d'équité et de cohérence que pose le système actuel.

Un certain nombre de choix ont une portée différente puisque l'arbitrage ne touche pas seulement les moyens à utiliser pour atteindre un objectif, mais également les objectifs mêmes que la société québécoise doit ou ne doit pas poursuivre. Ces choix plus fondamentaux sont au nombre de trois:

1° L'État doit-il continuer d'assurer de façon inconditionnelle la satisfaction des besoins essentiels, comme il le fait présentement pour toutes les personnes de trente ans et plus (de même que pour les personnes de moins de 30 ans inaptes au travail ou ayant des enfants)? Doit-on plutôt exiger du bénéficiaire apte au travail une démarche de participation à des activités de relèvement de son « employabilité »? Le *Livre blanc* élabore deux approches à cet égard (l'option I, d'une part, et les options II et III, d'autre part) et invite la société québécoise à se prononcer sur cette question. Le choix entre les deux hypothèses mises de l'avant pour les familles monoparentales se pose aussi de la même façon.

2° Doit-on accorder à la taxe de vente (assortie d'un crédit qui en minimise la régressivité) une plus grande place comme source de revenu, bien que celle-ci puisse comporter un impact négatif sur certains secteurs industriels de l'économie québécoise? C'est là le choix que représente l'option III lorsqu'elle est comparée aux options I et II.

3° Doit-on favoriser une prise en compte plus équitable des besoins essentiels des enfants dans le régime d'imposition par des exemptions pour enfants, compte tenu de l'intérêt des allocations familiales, pour assurer une certaine indépendance financière aux mères de famille qui ne sont pas sur le marché du travail? L'impact de ce choix a été illustré à l'aide de l'option II, mais il se retrouve à l'intérieur de chacune des options.

Pour ce qui est du premier choix entre une approche statique ou dynamique en matière de redistribution des revenus, les analyses d'impact démontrent une forte supériorité de l'approche dynamique (celle qui exige une démarche minimale de la part des bénéficiaires), à la fois sur le plan de l'économie et sur le plan de la distribution des revenus. Alors que l'option I permet de créer entre 8 000 et 20 000 emplois, l'impact des options II et III varie entre 38 000 et 79 000 emplois. De plus, l'option II améliore davantage la distribution des revenus que l'option I et l'option III l'améliore autant.

Ces mérites évidents de l'approche dynamique amènent en contrepartie un réaménagement en profondeur des bénéfices accordés par le régime de transferts québécois. On peut s'attendre à ce que l'adaptation soit difficile pour plusieurs des bénéficiaires, surtout en période de conjoncture difficile sur le marché du travail.

Le deuxième grand choix de société concerne l'importance de la taxe de vente dans la structure des revenus du gouvernement. Encore là, l'impact économique de la réduction de l'impôt sur le revenu en contrepartie de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente s'avère positif sur l'ensemble de l'économie québécoise. Il faudrait cependant trouver un moyen d'aider autrement certains secteurs industriels de l'économie québécoise. Quant à l'effet négatif sur la distribution des revenus, il est plutôt faible, puisque l'option III comporte une augmentation correspondante du crédit de taxe de vente afin d'éviter de taxer trop lourdement la consommation des personnes à faible revenu. On peut ainsi croire que l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente pourrait être une direction souhaitable pour le réaménagement de la structure de taxation.

Enfin, le troisième choix est tout aussi difficile, car des objectifs contradictoires doivent être départagés. Et, comme pour les deux choix précédents, il appartient à la population de manifester ses préférences. Il s'agit de déterminer jusqu'à quel point doit primer l'objectif d'assurer une certaine indépendance financière aux mères de famille qui ne sont pas sur le marché du travail, alors qu'un régime d'exemptions pour enfants à charge s'avère plus équitable (en évitant de taxer le revenu consacré aux besoins essentiels) et moins dispendieux (en raison des transferts fédéraux et des frais d'administration).

La réforme de la fiscalité des particuliers place donc la société québécoise devant des choix extrêmement cruciaux. D'une part, cette réforme présuppose que l'on sache vers quel type de société nous amène le système fiscal actuel et que l'on décide collectivement quel genre de société le Québec désire pour l'avenir. Une telle réforme exige d'autre part que l'on s'interroge également sur le niveau des dépenses publiques au Québec. Un niveau inférieur de dépenses publiques permettrait d'atteindre beaucoup plus facilement et beaucoup plus rapidement l'ensemble des objectifs économiques et sociaux recherchés. Il rendrait ainsi les arbitrages à effectuer moins déchirants.

7.9.2 L'option privilégiée par le gouvernement: l'option II

Des choix fondamentaux décrits précédemment, découle évidemment le choix final qui devra être pris à l'égard de la réforme: laquelle des trois options qui ont été soumises dans le *Livre blanc* est la plus susceptible de servir l'intérêt de l'ensemble de la collectivité québécoise? Comme on l'a souligné à maintes reprises, dans le présent *Livre blanc*, chacune de ces options présente une vision différente de la société parmi lesquelles le gouvernement doit faire son choix.

On a vu que l'option I préconise un niveau élevé de prestations sans, en contrepartie, exiger du bénéficiaire qu'il participe à des programmes préparatoires à l'emploi. Elle représente en quelque sorte la continuité en matière de politique sociale ou de transferts et, en conséquence, améliore peu l'incitation au travail tant chez les bénéficiaires de programmes de transfert que chez les travailleurs à faible revenu.

À cet égard, l'option I représente difficilement une solution aux problèmes que vit actuellement le Québec en matière d'imposition et de transferts aux particuliers. Une fois que tous les éléments ont été pris en compte, l'option I s'avère non seulement la plus coûteuse pour le gouvernement du Québec, mais elle représente également l'alternative qui semble la moins appropriée pour apporter une solution durable aux problèmes de la société québécoise. De fait, l'option I, même si elle permet de réduire les impôts, n'en continuerait pas moins de taxer les personnes démunies à des taux marginaux implicites supérieurs à ceux auxquels seraient assujettis les contribuables les mieux nantis. Ceci est inacceptable à une société qui veut briser le cercle vicieux de la pauvreté.

L'option III, en taxant davantage la consommation et moins la production, est la plus ambitieuse des options. Elle est celle qui permet d'aller le plus loin dans l'atteinte des objectifs de la réforme tant sur le plan de l'efficacité économique, de la production et de l'emploi. Elle est donc celle qui comporte les effets économiques les plus grands. Malgré ces avantages importants, l'option III n'en continue pas moins de susciter certaines interrogations: tout d'abord, de nombreuses mesures fiscales incitent déjà à l'épargne alors que le niveau actuel de consommation ne semble pas suffisant pour assurer une reprise durable de l'économie. Dans de telles circonstances, il importe de s'interroger sur les effets à court terme que pourrait avoir sur l'ensemble de l'économie québécoise une nouvelle politique qui aurait pour effet d'élargir l'assiette de la taxe de vente, même si à plus long terme elle favoriserait la croissance de l'économie québécoise et la création d'emplois.

Aussi, on n'est pas sans se rappeler que les secteurs mous de l'économie québécoise ont vu une demande accrue de leurs produits suite à l'introduction d'exemptions sélectives de la taxe de vente. Quel a été l'impact de ces mesures sur leur capacité à adapter leur processus de production au nouveau contexte de concurrence internationale suite aux accords du GATT? Le bilan reste à faire dans ce domaine.

Un élargissement de l'assiette de la taxe de vente tel que celui proposé par l'option III, constitue un changement important d'orientation de notre régime de taxation qui devra être soumis à l'ensemble des citoyens du Québec. Ce n'est qu'à la suite de

cette consultation et des résultats du bilan de l'impact d'un système d'exemptions sur les secteurs mous de l'économie que le gouvernement sera en mesure de déterminer s'il doit aller aussi loin que l'option III dans la poursuite des objectifs de la réforme.

Face à ces contraintes, le gouvernement a pris la décision de privilégier maintenant le choix de l'option II parce que c'est cette option qui permet d'atteindre, dans l'immédiat, l'essentiel des objectifs de la réforme, sans devoir remettre en cause les grandes orientations de notre régime de taxation qui est davantage axé autour de l'impôt sur le revenu. L'option II permet d'abaisser le fardeau fiscal des familles avec enfants qui ne sont pas particulièrement avantagées dans le régime actuel. Elle permet aussi de réduire le fardeau fiscal de la majorité des contribuables à revenu moyen qui paient, à la marge, des impôts trop lourds sur toute augmentation subséquente de leur revenu de travail. Elle permet enfin d'améliorer la position concurrentielle de notre régime d'imposition face à celui de nos voisins pour les contribuables à revenu élevé.

Pour les personnes à faible revenu, l'option II, en laissant une plus grande part des gains de travail dans les mains de ceux qui les ont gagnés, améliore leur incitation au travail de même que leur revenu disponible. Enfin, l'option II favorise la prise en charge des individus par eux-mêmes en leur donnant les instruments qui pourront favoriser leur intégration au marché du travail (programme de formation scolaire, stages en industrie, travaux communautaires, etc.) et en utilisant les transferts qui leur sont versés pour les inciter à demeurer actifs et à améliorer leur « employabilité » sur le marché du travail.

On comprendra toutefois que cette prise de position du gouvernement ne doit pas être considérée comme définitive et qu'elle est soumise, comme l'ensemble du *Livre blanc*, à l'approbation de l'ensemble de la population. L'intérêt de l'option II réside dans le fait qu'elle constitue une position intermédiaire qui pourrait concilier plus facilement les intérêts divergents que l'on rencontre dans l'ensemble de la société tout en représentant une solution réelle aux problèmes auxquels la société québécoise est confrontée en matière de taxation et de transferts aux particuliers.

S'il s'avérait, suite aux consultations qui auront été effectuées après le dépôt du *Livre blanc*, qu'un fort consensus était obtenu en faveur des options I ou III, le gouvernement devrait nécessairement en tenir compte dans l'établissement de sa politique en matière de taxation et de transferts aux particuliers. À cet égard, un consensus social en faveur de l'option I signifierait une préférence pour le statu quo et pourrait remettre en cause la décision du gouvernement de procéder à une réforme complète des régimes de taxation et de transferts. Si, par contre, un consensus s'établissait autour de l'option III, cela signifierait que la population appuie le gouvernement pour qu'il aille encore plus loin dans la poursuite des objectifs de la réforme. Conséquemment, un consensus en faveur de l'option III indiquerait que la population appuie un changement d'orientation dans la politique de taxation en faveur d'une plus grande utilisation des taxes générales à la consommation relativement aux taxes sur la production et l'emploi.

Résumé

Le *Livre blanc sur la* ***fiscalité**** *des particuliers* comprend sept chapitres, ainsi qu'un avant-propos et une introduction. Les trois premiers chapitres décrivent et situent la problématique de la fiscalité des particuliers au Québec. Le chapitre IV présente les grandes lignes de la réforme, tandis que les trois derniers décrivent de façon plus détaillée les solutions à apporter et leur impact. La présente synthèse est présentée dans l'ordre où apparaissent chacun des chapitres de ce document.

* Note: les termes apparaissant en gras dans le texte sont définis dans le glossaire à la fin du volume.

Avant-propos

L'avant-propos décrit le contexte social de même que la toile de fond sur laquelle la réforme de la fiscalité doit être dessinée. À cet égard, on rappelle dans un premier temps l'évolution des dépenses des États modernes et de leur financement depuis la grande crise des années trente. Cette section illustre comment se sont développées au cours des années la plupart des mesures sociales que l'on connaît actuellement et comment l'État est devenu progressivement l'autorité responsable en matière de stabilisation économique et de soutien du revenu.

La juxtaposition et l'addition non coordonnées de ces mesures ont mené à l'État-providence dont l'existence a été remise en cause pour la première fois lors de la récession de 1981. Au Québec, l'expansion du rôle de l'État s'est amorcée en 1960 avec la Révolution tranquille. Le Québec a dû non seulement effectuer un rattrapage important en matière de services publics, mais il a dû également absorber les responsabilités relatives à l'affirmation du Québec comme société distincte, de sorte qu'en 1977 le **fardeau fiscal** des particuliers du Québec dépassait de 20% celui des particuliers de l'Ontario.

Cette situation a créé une désincitation accrue au travail, particulièrement chez les chômeurs qui se voient enlever la plus grande partie de ce qu'ils gagnent s'ils réintègrent le marché du travail. À cette époque, les municipalités qui sont inondées de subventions gouvernementales sont davantage incitées à obtenir le maximum d'argent du gouvernement plutôt qu'à répondre aux besoins véritables de leurs citoyens. Quant aux entreprises qui sont lourdement taxées, elles en viennent à croire que toute amélioration de leur performance ne servira qu'au financement de l'État.

Face à cette situation, le gouvernement a déjà posé certains jalons tels que la réforme de la fiscalité municipale et la réforme de la fiscalité des entreprises. Il importe maintenant d'adapter la fiscalité des particuliers à cette nouvelle situation et à ses nouvelles exigences.

Introduction

L'introduction du *Livre blanc* fait une rétrospective de l'évolution au cours des dernières années des politiques de taxation et de **transferts** applicables **aux particuliers**. Cette rétrospective analyse de façon détaillée comment se sont créés au cours des années les problèmes d'incitation au travail et de dépendance de l'État d'un segment sans cesse croissant de la population du Québec. On y souligne, entre autres, non seulement le manque de coordination des différents programmes de transferts entre eux, mais également le manque d'**intégration** entre le **régime de taxation** et le **régime de transferts**.

Dans un dernier temps, on fait état de l'existence d'un nouveau contexte économique et social qui oblige la société québécoise à remettre en question de nombreux éléments des régimes actuels de taxation et de transferts. La crise économique récente, l'afflux de nouveaux bénéficiaires à l'aide sociale, l'émergence de valeurs nouvelles au travail et dans la famille, la volonté des femmes de jouer un plus grand rôle sur le marché du travail, la plus grande vivacité de la concurrence économique internationale sont au nombre de ces facteurs qui obligent à repenser et à intégrer les régimes de taxation et de transferts.

Chapitre I
Les contraintes et les objectifs du système fiscal

Le chapitre I du *Livre blanc* identifie les contraintes et les objectifs dont on devra tenir compte dans le processus de mise en place et de réalisation de la réforme de la fiscalité des particuliers.

Sur le plan des objectifs, le *Livre blanc* rappelle que le **système fiscal** doit, en plus de prélever les ressources nécessaires au financement des dépenses de l'État, répondre aux attentes suivantes:

— **sur un plan général:**
- répartir équitablement le fardeau des impôts et des taxes entre les contribuables;
- être facile à administrer et simple à comprendre;

— **sur le plan économique:**
- assurer le caractère concurrentiel du régime de taxation par rapport aux provinces et aux régions voisines;
- assurer le fonctionnement efficace de l'économie, en particulier par une incitation accrue au travail;

— **sur le plan social:**
- assurer une répartition acceptable des revenus entre les citoyens en assurant à chacun un revenu lui permettant de satisfaire ses besoins essentiels et en prélevant une **contribution nette** qui croisse avec la **capacité de payer** des particuliers.

Ces objectifs doivent toutefois être poursuivis en respectant un certain nombre de contraintes, dont les principales sont les suivantes:

— la taille du secteur public: le secteur public est plus important au Québec que dans le reste du Canada, aussi bien en proportion de la population qu'en proportion du **produit intérieur brut** (PIB); il s'ensuit que le régime de taxation québécois doit produire des **recettes fiscales** plus grandes et qu'il est susceptible d'affecter plus sérieusement l'économie qui le supporte;

— le degré d'ouverture de l'économie québécoise: le fait que 40% de la production québécoise soit exportée (et 40% de la consommation importée) limite beaucoup la marge de manoeuvre du gouvernement du Québec en ce qui a trait à la fixation de **taux marginaux d'imposition** élevés;

— la limite à la pression fiscale: au Québec, comme n'importe où ailleurs, il n'est pas possible d'augmenter indéfiniment les impôts. Passé un certain niveau d'imposition, toute augmentation subséquente des impôts entraîne une réduction de l'**assiette fiscale** si importante qu'elle ne pourra résulter en une augmentation significative des revenus pour l'État;

— la nature de l'environnement fiscal: sur ce plan, le Québec ne peut s'éloigner de façon majeure des régimes de taxation qui sont appliqués dans les régions avoisinantes. Dans ce contexte, le mouvement qui se dessine pour une taxation accrue des dépenses de consommation en Amérique du Nord doit être suivi avec le plus grand intérêt;

— la participation du Québec au régime fédéral: il existe au Québec deux systèmes fiscaux plus ou moins différents et plus ou moins complémentaires qu'il faut constamment harmoniser. En outre, le fait de participer au régime fédéral oblige le Québec à tenir compte dans sa politique fiscale de l'impact sur les transferts fédéraux, et en particulier sur les paiements de **péréquation** et sur ceux qui sont effectués en vertu du régime d'assistance publique du Canada.

Chapitre II
Caractéristiques du régime de taxation des particuliers

Le chapitre II du *Livre blanc* analyse la structure du régime de taxation applicable aux particuliers du Québec. Cette analyse se fait en trois temps: comparaison avec d'autres régimes de taxation (Ontario, autres pays), analyse des problèmes qu'il suscite et examen de son impact sur le **revenu disponible** des contribuables et sur l'incitation à résider et à travailler au Québec.

2.1 Comparaison du régime québécois avec d'autres régimes

Certains pays, comme le Japon, les États-Unis et la Suisse, consacraient en 1981 environ 30% de leur produit intérieur brut au financement de leurs divers ordres de gouvernement. À l'autre extrémité de l'échelle, on retrouve la Suède avec 51%, la Hollande et le Danemark avec 45%. Le Québec, de son côté, se situe au milieu de l'échelle et affecte environ 36% de sa production intérieure au financement de ses divers ordres de gouvernement, comparativement à 33% pour l'ensemble du Canada et l'Ontario.

Si le Québec taxe davantage que l'Ontario par rapport au **P.I.B.**, on doit aussi constater que la taxation des activités de production (impôt sur le revenu des particuliers, sur les profits et sur la masse salariale) représente 42% des sources de taxation au Québec contre seulement 30% pour l'Ontario qui, par ailleurs, taxe davantage la consommation et la richesse (59% des sources de taxation en Ontario comparativement à 50% au Québec).

Quant au **fardeau fiscal supplémentaire** des particuliers du Québec par rapport à ceux de l'Ontario, il était d'environ 10% en 1983 si l'on prend en compte l'ensemble du régime de taxation, soit 24% de plus au chapitre de l'imposition des particuliers (impôt sur le revenu des particuliers et prime d'assurance-maladie) et légèrement inférieur au chapitre des **taxes à la consommation**. Sur les plans municipal et scolaire, les Québécois paient 12% de moins en taxes de toutes sortes que si on leur appliquait la structure ontarienne de taxation.

2.2 Les problèmes soulevés par le régime actuel de taxation

L'application du régime actuel de taxation comporte un certain nombre de problèmes d'**équité**. Le régime actuel ne taxe pas de façon uniforme différentes catégories de revenu et n'admet pas en déductions certaines dépenses reliées à l'occupation d'un emploi. À cet égard, il y a lieu de mentionner que:

— Les **exemptions personnelles** ne correspondent pas toujours aux besoins essentiels des personnes à qui elles s'appliquent. Certains contribuables s'en trouvent favorisés, et d'autres, défavorisés. C'est le cas notamment des conjoints de fait qui ne peuvent réclamer aucune exemption ou des couples dont les deux conjoints travaillent, qui bénéficient d'exemptions personnelles totales supérieures aux autres couples. Les chefs de familles monoparentales de même que les personnes âgées sont également favorisés respectivement par l'exemption équivalente de personne mariée et par l'exemption en raison d'âge.

— L'absence d'exemptions personnelles pour les enfants à charge de moins de 16 ans pose aussi un problème d'équité, même si elles ont été remplacées par des allocations familiales. Le régime actuel de taxation taxe une partie du revenu servant à défrayer les besoins essentiels de certains enfants; c'est le cas pour le premier enfant de toutes les familles, peu importe leur revenu, de même que pour tous les enfants des familles à revenu supérieur.

— À l'endroit des étudiants, le régime de taxation reconnaît mal les dépenses qu'ils encourent pour leurs études, car seuls les frais de scolarité peuvent être déduits. De plus, cette déduction n'est pas transférable à la personne qui est présumée avoir la charge de l'étudiant en vertu du régime de prêts et bourses, ni reportable dans les années futures si elle ne peut être utilisée dans l'année courante.

— De nombreuses exemptions ou déductions actuelles doivent être révisées. Certaines exemptions ne sont plus justifiées. C'est le cas notamment du premier 500 $ de revenu de bourse d'études. Par contre, certaines déductions sont trop généreuses ou insuffisantes. À cet égard, la déduction maximale de 2 000 $ par enfant pour frais de garde semble trop généreuse pour les enfants d'âge scolaire, mais insuffisante pour ceux d'âge préscolaire.

— Le régime de taxation applicable en Amérique du Nord offre peu d'incitation à épargner et à investir et effectue de la double taxation à certains égards. Quant aux revenus de placement (intérêts et dividendes), ils ne devraient être taxés que sur la portion excédant le taux d'inflation. En l'absence d'un telle disposition, le régime de taxation impose la partie de ces revenus qui ne fait que protéger la valeur réelle du capital, et donc cette forme de richesse.

2.3 Impact du régime actuel sur le revenu disponible des contribuables et sur l'incitation à résider et à produire au Québec

Une analyse du **fardeau fiscal global** d'un certain nombre de contribuables types démontre que la majorité des contribuables du Québec paient, en 1983, plus d'impôts et de taxes qu'ils ne le feraient s'ils vivaient en Ontario. Dans le cas des célibataires, tous ceux qui gagnent plus de 15 000 $ paient plus d'impôts et de taxes au Québec. Dans le cas des couples sans enfant (de même que pour les familles monoparentales ayant un enfant), ce sont tous ceux qui gagnent plus de 26 000 $. Dans le cas des couples avec deux enfants, le point d'égalité du fardeau fiscal se situe entre 25 000 $ et 30 000 $ de revenu selon l'âge des enfants.

Le fardeau supplémentaire des impôts et des taxes pour le contribuable québécois va en s'élargissant par rapport à celui de son homologue ontarien à mesure que son revenu augmente. L'écart atteint plus de 5 000 $ pour un couple ayant deux enfants et plus de 7 000 $ pour un célibataire sans personne à charge lorsque le revenu se situe à 100 000 $.

Deux facteurs viennent atténuer l'importance de ces écarts. Le premier est la possibilité de réduire ses impôts en participant au régime d'épargne-actions du Québec. Le second est le coût de la vie moins élevé au Québec, en raison principalement des coûts inférieurs du logement.

Malgré ces deux facteurs, l'impact de la taxation demeure négatif: les contribuables à revenu élevé de même que les travailleurs spécialisés ont moins d'incitation à résider et à travailler au Québec à cause du fardeau fiscal élevé. De fait, le fardeau fiscal vient réduire sinon annuler l'avantage que détient le Québec sur le plan du coût de la vie et, de façon particulière, du coût du logement.

2.4 La progressivité du régime de taxation québécois

Le régime québécois de taxation des particuliers est fortement **progressif** comparativement à celui de l'Ontario. À titre d'exemple, le **taux moyen de taxation** de l'ensemble des impôts et des taxes à payer pour une famille de deux enfants n'ayant qu'un seul revenu de travail passe de 7,7% à 45% lorsque son revenu de travail passe de 15 000 $ à 100 000 $. En Ontario, ces pourcentages sont respectivement de 13% et 40%.

Les facteurs explicatifs de cette plus grande progressivité du régime québécois sont les suivants:

— Une structure plus progressive d'imposition du revenu au Québec. Alors que les taux marginaux d'imposition québécois et ontariens se comparent au bas de l'échelle des revenus, le taux marginal maximal d'imposition au Québec est de 60,4% (incluant le **régime d'imposition** fédéral), comparativement à seulement 50,7% en Ontario en 1983. Ce taux est atteint au Québec à un niveau de **revenu imposable** d'environ 60 000 $.

— Une utilisation plus intensive en Ontario des taxes à la consommation, des **taxes foncières** et des primes statutaires (ex.: primes d'assurance-maladie) comme mode de financement de l'État. Ces taxes sont évidemment plutôt **régressives** que progressives comme l'impôt sur le revenu.

Chapitre III
Les caractéristiques du régime de transferts et les problèmes d'intégration au régime de taxation

Le chapitre III effectue d'abord une description sommaire du régime québécois de transferts applicable aux particuliers. Dans une deuxième section, on compare le niveau des prestations versées par le régime québécois pour différentes catégories de ménages à ce qu'il en coûte pour satisfaire les besoins essentiels de ces mêmes ménages de même qu'au niveau des prestations versées en Ontario.

Les sections suivantes traitent du régime de transferts en relation avec les objectifs d'efficacité économique, d'incitation au travail, de **redistribution des revenus** et d'équité entre les contribuables. La dernière partie du chapitre porte sur l'intégration des régimes de taxation et de transferts, leur harmonisation avec les politiques gouvernementales et leurs impacts sur le comportement économique et social des bénéficiaires.

3.1 Description sommaire du régime québécois de transferts

Le régime québécois de transferts aux particuliers est constitué d'une multitude de programmes de transfert qu'on peut regrouper en trois fonctions principales:

— la garantie d'un revenu minimum de base (11 programmes québécois et 5 programmes fédéraux);

— la protection du revenu de travail (6 programmes québécois et 2 programmes fédéraux);

— l'aide à l'entrée sur le marché du travail (2 programmes québécois).

3.2 La garantie d'un revenu minimum de base

Le programme d'aide sociale constitue le principal programme destiné à assurer le revenu minimum de base; à ce programme viennent s'ajouter les allocations familiales, le crédit fédéral pour enfants, l'allocation de disponibilité du Québec, le **remboursement d'impôts fonciers** et certains programmes pour besoins spéciaux, tels les médicaments gratuits, les services ambulanciers gratuits, l'aide juridique et les subventions au logement.

L'analyse du chapitre III à l'égard des programmes garantissant un revenu minimum de base a permis de constater:

— qu'au cours des dix dernières années, le revenu disponible des ménages bénéficiaires de la sécurité du revenu a crû plus rapidement que celui dont jouissent les contribuables gagnant le salaire industriel moyen, et ce pour la majorité des catégories de ménages;

— que le revenu minimum de base garanti par l'État à tous est plus élevé au Québec qu'en Ontario pour toutes les catégories de ménages dont le chef est une **personne apte au travail**, sauf pour les célibataires de 21 à 29 ans et les couples du même âge sans enfant. L'application au Québec des barèmes utilisés en Ontario pour les ménages dont le chef est apte au travail engendrerait une économie budgétaire de 150 millions pour le gouvernement du Québec;

— qu'à l'exception des personnes seules et des couples sans enfant âgés de moins de 30 ans, le revenu minimum de base garanti par le régime de transferts québécois accorde des prestations équivalant aux dépenses de consommation des ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs **besoins essentiels à court** et **à long termes** (par ménages à faible revenu, on entend ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983);

— que le régime québécois accorde des prestations aussi élevées à ceux qui sont aptes au travail qu'à ceux qui ne le sont pas (sauf chez les moins de 30 ans sans enfant), contrairement à la plupart des régimes existant ailleurs dans le monde.

3.3 Le régime de transferts et l'efficacité économique (incitation au travail)

À cet égard, le régime de transferts présente de graves problèmes, principalement sur le plan de l'incitation au travail chez les travailleurs à faible revenu. L'effet conjugué de l'augmentation des impôts et de la réduction des prestations à la suite d'un retour sur le marché du travail rend financièrement peu attrayant ce geste pour plusieurs travailleurs à faible revenu. À titre d'exemple, un chef de famille ayant deux enfants âgés de moins de six ans a un revenu disponible de 10 941 $ s'il est bénéficiaire d'aide sociale. S'il se trouve un emploi au salaire minimum (8 000 $ par année), il verra son revenu disponible passer à 12 640 $, soit une

augmentation nette de 1 699 $[1]. Des 8 000 $ qu'il aura gagnés, les gouvernements auront retenu 6 301 $ en impôts et en réduction de prestations, ce qui représente un **taux marginal implicite de taxation** de 79%.

Son **gain horaire net** se situe donc à 0,85 $ sans tenir compte des dépenses supplémentaires pour aller travailler. Si l'on ajoute aux effets de la taxation et des transferts le coût de la garde des enfants et la perte d'autres prestations spécifiques auquel le ménage pourrait avoir droit (ex.: besoins spéciaux à l'aide sociale, loyer subventionné, prêts et bourses pour un enfant aux études), il arrive que, dans certains cas, le travailleur devra payer pour travailler puisqu'il fera face à des taux marginaux implicites de taxation dépassant 100%.

3.4 Le régime de transferts et la redistribution des revenus

Un des objectifs premiers du régime de transferts est d'assurer une redistribution des revenus des mieux nantis vers les plus démunis. L'analyse du chapitre III démontre toutefois que, malgré la prolifération des **programmes de transfert** et malgré les sommes considérables injectées dans la lutte contre la pauvreté, la répartition des revenus ne s'est pas améliorée.

L'augmentation des transferts aux couches défavorisées de la population a été annulée par une baisse correspondante de leurs revenus d'emploi. Et il faut se demander si l'incitation à devenir ou à demeurer dépendant du soutien de l'État que procure le régime actuel n'en est pas une des causes. Par contre, un régime qui inciterait à s'engager dans un processus de réinsertion sur le marché du travail aurait plus de chances de briser le cercle vicieux de la pauvreté.

3.5 Le régime de transferts et l'équité

L'analyse du chapitre III démontre que le régime actuel de transferts est inéquitable à plusieurs points de vue:

— Le manque d'intégration entre les différents programmes fait que certains besoins sont doublement couverts tandis que d'autres le sont de façon insuffisante. À titre d'exemple, les taxes foncières payées par les assistés sociaux sont à la fois remboursées par les prestations qu'ils reçoivent au titre de l'aide sociale et par le remboursement d'impôts fonciers auquel ils ont droit.

— Le régime de transferts traite différemment certaines catégories de bénéficiaires. C'est le cas notamment des célibataires et des couples de moins de 30 ans sans enfant.

— En ce qui concerne les jeunes de 18 à 21 ans, l'aide sociale leur accorde un soutien financier plus intéressant que le régime de prêts et bourses. À cet égard, ils peuvent être incités à demeurer des **personnes inactives**.

— Quant aux personnes âgées de 65 ans et plus qui n'ont jamais contribué au régime de rentes du Québec, le revenu qui leur est garanti est de 25% à 40% plus élevé que celui qui est garanti aux personnes de 30 à 64 ans, respectivement célibataires et mariées.

— L'aide destinée à faciliter l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale ou d'un deuxième conjoint d'une famille biparentale assurant la garde des enfants a jusqu'à présent été négligée. En ce qui concerne les enfants d'âge préscolaire, la déduction fiscale pour frais de garde est insuffisante et ne considère dans de nombreux cas que les deux tiers des coûts réellement occasionnés par la garde de ces enfants. Quant à la subvention de garde, elle n'est accordée qu'aux ménages ayant recours aux services de garderies reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance et, comme la majorité des parents utilisent des garderies non reconnues, la subvention ne touche que 13% des enfants qui y auraient autrement droit si elle s'appliquait à tous les modes de garde. De plus, une partie importante de l'aide est versée à des ménages bénéficiaires de l'aide sociale et ne participant aucunement au marché du travail.

1. Par revenu disponible, on entend le total des éléments suivants: les prestations d'aide sociale ou le revenu de travail (selon le cas), les prestations de supplément au revenu de travail, les allocations familiales fédérales et du Québec, le crédit fédéral pour enfants, l'allocation de disponibilité du Québec et le remboursement d'impôts fonciers du Québec, dont on soustrait le total des impôts fédéraux et provinciaux à payer, de même que les contributions à l'assurance-chômage et au R.R.Q.

Chapitre IV
Les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des particuliers

Le chapitre IV représente une section charnière entre, d'une part, la problématique qui a été définie dans les trois premiers chapitres et, d'autre part, la présentation détaillée des options de réforme et de leurs impacts qui sont présentés dans les trois derniers chapitres. Dans un premier temps, le chapitre IV présente de façon sommaire les grandes lignes d'action qui sont envisagées à l'égard d'une dizaine de thèmes généraux comme l'incitation au travail, la couverture des besoins essentiels, l'aide aux travailleurs à faible revenu de même que le traitement fiscal des personnes âgées et des familles monoparentales.

Le chapitre se termine par une brève description de chacune des options de même que par une section résumant de quelle façon va se financer la réforme et à qui elle profitera.

Chapitre V
La réforme proposée

Le chapitre V décrit à la fois les orientations générales de la réforme de même que ses principes et ses modalités. La réforme peut être résumée en soulignant les éléments communs à chacune des trois options de même que leurs éléments distinctifs.

5.1. Les éléments communs de la réforme

5.1.1 Sur le plan du régime d'imposition

a) Réforme du système des exemptions personnelles de façon à ne pas imposer les revenus servant à défrayer les besoins essentiels de chaque type de ménages et de façon à corriger certains problèmes du système actuel. Cela implique:

- l'ajustement du niveau de l'exemption personnelle de base pour la ramener au niveau des besoins essentiels reconnus;
- l'égalisation de l'exemption personnelle de base et de l'exemption de personne mariée afin d'harmoniser les exemptions accordées aux couples où deux conjoints travaillent avec celles qu'on accorde aux couples où un seul est sur le marché du travail, ainsi que l'extension de l'exemption de personne mariée aux conjoints de fait;
- l'introduction d'une nouvelle exemption pour compenser les besoins supplémentaires des personnes habitant seules un logement;
- l'instauration d'un régime d'imposition plus généreux pour les familles en tenant davantage compte du coût des besoins essentiels des enfants à charge; à cet égard, le régime proposé est basé sur un nouveau système d'exemptions personnelles pour les enfants à charge de moins de 16 ans, tout en conservant les allocations familiales actuelles pour les ménages qui le désirent, l'allocation de disponibilité n'est conservée qu'à l'égard des enfants de moins de 2 ans;
- l'augmentation de l'exemption pour autre personne à charge de 21 ans et plus et l'introduction d'une nouvelle exemption pour le premier enfant d'une famille monoparentale en remplacement de l'actuelle exemption équivalente de personne mariée;

– l'élimination du montant de revenu maximum venant réduire les exemptions personnelles: dorénavant, les exemptions seront réduites à partir des premiers dollars de revenu gagné par les personnes à charge.

b) Réduction des taux marginaux d'imposition des contribuables, particulièrement de ceux à revenu moyen et à revenu élevé, pour rendre la fiscalité québécoise plus concurrentielle, et intégration dans cette nouvelle table des taux d'imposition de la réduction actuelle d'impôt de 3%.

c) Augmentation de la déduction générale pour frais reliés à l'emploi; elle passerait de 3% à 6% du revenu d'emploi, et le maximum passerait de 500 $ à 750 $.

d) Réaménagement de la déduction pour frais de garde d'enfants afin de tenir davantage compte des frais réellement encourus:

– passage de 2 000 $ à 3 120 $ (en dollars de 1983) du maximum pour les enfants de moins de 6 ans;

– fixation à 1 560 $ du maximum pour les enfants de 6 à 11 ans;

– possibilité de réclamation par le conjoint ayant le revenu le plus élevé;

– abolition pour les enfants de 12 et 13 ans.

e) Introduction d'un nouveau système de **crédits de taxes** en vue de compenser les taxes **foncières** et la taxe **de vente** afférentes aux besoins essentiels des contribuables à faible revenu.

f) Possibilité de transférer aux parents la déduction pour frais de scolarité d'un étudiant à charge ou de permettre à l'étudiant de la reporter à l'année suivante.

g) Pour des motifs d'équité et afin de permettre au gouvernement de respecter sa marge de manoeuvre à l'égard de la réforme, les mesures fiscales suivantes ont été abolies:

– l'exonération des premiers 500 $ de revenu de bourse d'études;

– la déduction générale de 100 $;

– l'exemption en raison d'âge de 2 100 $ pour les personnes âgées qui sont encore au travail.

5.1.2 Sur le plan du régime de transferts

a) Création pour les personnes aptes au travail d'un programme unique de garantie de revenu intégrant les divers programmes qui leur sont actuellement offerts, soit l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, les subventions pour la garde d'enfants, les allocations familiales, les allocations de disponibilité et les crédits de taxes foncières et de taxe de vente.

b) Amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu, afin de les inciter à conserver leur emploi par le versement de prestations venant s'ajouter au revenu de travail dans le cadre du programme de garantie de revenu et par une élimination de l'impôt à payer, tant que ces travailleurs à faible revenu ont droit à des transferts; extension de ces prestations aux personnes âgées de moins de 30 ans qui n'ont pas accès actuellement au supplément au revenu de travail.

c) Incitation pécuniaire au relèvement de l'« employabilité » des bénéficiaires du nouveau programme de garantie de revenu par le biais de prestations supplémentaires pour tous les bénéficiaires prêts à entreprendre une démarche de réinsertion sur le marché du travail (formation en industrie, éducation supplémentaire, travaux communautaires, etc.), et ce dans la foulée des programmes adoptés récemment par le gouvernement.

d) Fixation des prestations versées dans le cadre du programme de garantie du revenu, d'après le niveau moyen des dépenses effectuées par les ménages à faible revenu pour la satisfaction de leurs besoins essentiels, soit les ménages dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail est inférieur à 13 700 $ en 1983. Les revenus inférieurs à 13 700 $ sont ceux des chefs de ménage ou des conjoints travaillant à temps plein se situant dans le premier **décile de revenu** (le premier dix pour cent). La subvention pour frais de garde s'ajouterait, au besoin, à ces prestations.

e) Maintien de l'actuel programme d'aide sociale pour les **personnes** jugées **inaptes au travail** et possibilité pour ces dernières d'adhérer au nouveau programme de garantie de revenu, si tel est leur choix; aide spéciale aux personnes temporairement inaptes au travail.

f) Harmonisation entre le régime de prêts et bourses et le nouveau programme de garantie de revenu par une prise en compte du revenu des parents dans le calcul des prestations à verser aux bénéficiaires du programme de garantie de revenu âgés de 18 à 20 ans. Cette mesure ne s'appliquera qu'aux bénéficiaires qui atteindront l'âge de 18 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

g) Réaménagement important de la subvention pour frais de garde par:

- l'intégration dans le programme de garantie de revenu de la subvention pour frais de garde (50% à 67% des frais encourus selon l'option choisie) qui serait ajoutée aux besoins essentiels reconnus;

- l'extension de la subvention pour frais de garde à tous les modes de garde et non plus seulement aux enfants gardés par des établissements détenant un permis de l'Office des services de garde à l'enfance;

- fixation de la limite des frais admissibles au même niveau que dans le régime d'imposition, soit 3 120 $ pour chaque enfant d'âge préscolaire et de 1 560 $ pour chaque enfant de 6 à 11 ans;

- accessibilité de l'aide à la garde autant à ceux qui participent à des programmes préparatoires à l'emploi qu'aux travailleurs à faible revenu.

5.1.3 Sur le plan de l'intégration entre le régime de taxation et le régime de transferts

a) Introduction d'une **réduction forfaitaire d'impôts** destinée à relever le **seuil d'imposition nulle** et à éviter que le régime de taxation et le régime de transferts n'interviennent en même temps, permettant ainsi à un particulier de ne pas payer d'impôts tant qu'il sera bénéficiaire du programme de garantie de revenu.

b) Mécanisme commun d'**indexation** des régimes d'imposition et de transferts. Des taux uniformes d'indexation seront appliqués aux exemptions personnelles de même qu'aux prestations.

c) Définitions communes ou à tout le moins compatibles de revenus, d'actifs et de besoins à considérer, d'unité déclarante et de période de comptabilisation entre les régimes d'imposition et de transferts.

5.2 Les éléments distinctifs des diverses options

Les éléments distinctifs des diverses options sont résumés dans le tableau A et concernent le niveau des prestations du programme de garantie de revenu, les taux marginaux implicites de taxation chez les personnes à faible revenu ou entrant sur le marché du travail, la progressivité de la table des taux marginaux d'imposition, le seuil d'imposition nulle et, enfin, le degré d'utilisation de la taxe de vente comme moyen de financer les dépenses de l'État. Le recours à chacun de ces éléments est contraint par une marge de manoeuvre fixée à 600 millions de dollars.

Les différentes options de réforme traitent chacun de ces quatre points de la façon suivante:

5.2.1 Les impôts à payer par le contribuable:

Chacune des options de réforme modifie considérablement le régime d'imposition auquel est assujetti l'ensemble des contribuables. Tout d'abord, comme on l'a mentionné antérieurement, les seuils d'imposition nulle et de transferts nuls[2] seraient harmonisés afin d'assurer une meilleure intégration des régimes d'imposition et de transferts. Ainsi, aucun contribuable n'aurait à payer d'impôts tant qu'il serait admissible à des transferts.

À cet égard, le seuil d'imposition nulle de l'ensemble des contribuables serait relevé sensiblement par des réductions forfaitaires d'impôts, afin d'inciter davantage au travail. À titre d'exemple, le couple ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans et dont un seul conjoint est sur le marché du travail ne paie pas d'impôt au Québec tant que son revenu n'a pas atteint 11 918 $. L'option I permet de porter ce seuil à 16 005 $, l'option II à 16 588 $ et, enfin, l'option III à 18 948 $.

Chacune des options permet également de réduire le nombre de **tranches de revenus imposables** et de diminuer la progressivité de la table québécoise des taux d'imposition. Le taux marginal maximum d'imposition qui est actuellement de 32% dans la table d'impôt québécoise serait réduit à 30% dans chacune des options, sauf dans l'option III, où il serait fixé à 28%. Cette dernière option est donc celle qui comporte la plus grande réduction d'impôts sur le revenu pour l'ensemble des contribuables à revenu moyen et à revenu élevé.

5.2.2 Le niveau des prestations et les besoins essentiels reconnus:

Le tableau A résume à cet égard les éléments qui caractérisent chacune des options. L'option I est de conception plus traditionnelle, en ce sens qu'elle accorde le même niveau de prestations à ceux qui sont disponibles pour une démarche de réinsertion sur le marché du travail qu'à ceux qui ne le sont pas, soit l'équivalent des besoins essentiels à court et à long termes. Les options II et III, visent à accorder également un niveau de revenu permettant la satisfaction des besoins essentiels de court et de long termes mais exigent, en contrepartie, que les bénéficiaires demeurent actifs en participant à des activités favorisant leur réintégration sur le marché du travail ou en occupant un emploi à temps partiel. Dans ce régime, les options II et III appliqueraient un nouveau système de pénalités, comme le prévoit l'esprit de l'actuelle Loi sur l'aide sociale, qui aurait pour effet de réduire au niveau des besoins essentiels de court terme les prestations des bénéficiaires aptes au travail qui seraient non disponibles pour une démarche de réinsertion sur le marché du travail ou de recherche d'emploi. Quant aux personne inactives mais disponibles pour participer à une démarche de réinsertion ou pour se chercher un emploi, elles recevraient, au lendemain de la mise en place de la réforme, le niveau des prestations actuelles. Ces dernières seront indexées au coût de la vie lorsque leur niveau aura atteint celui des besoins essentiels de court terme plus les besoins en habillement.

5.2.3 Les taux marginaux implicites de taxation chez les personnes à faible revenu:

Dans le régime actuel, le bénéficiaire d'aide sociale qui retourne au travail à faible salaire remet à l'État la quasi-totalité des gains supplémentaires qu'il retire d'un nouvel emploi faiblement rémunéré: non seulement aura-t-il à payer des impôts si son revenu de travail est suffisant, mais il verra ses prestations d'aide sociale réduites d'un dollar pour chaque dollar gagné, à l'exception d'une déduction

2. Par seuils d'imposition nulle ou de transferts nuls, on entend le niveau de revenu à partir duquel le particulier n'est plus admissible à des transferts ou devient assujetti à l'impôt.

TABLEAU A
Principaux éléments distinctifs des diverses options

Option	Besoins essentiels couverts par les barèmes de base du programme de garantie de revenu[1]			Taux marginal implicite de taxation des faibles revenus	Taux marginal maximum de taxation des revenus élevés[3]	Seuil du revenu imposable au taux maximum	Baisse des impôts	Élargissement de l'assiette de la taxe de vente	Seuil d'imposition nulle[4] $
	Personnes actives[2]	Personnes disponibles inactives	Personnes non disponibles						
I	Excédant ceux de court et long termes	Court et long termes	Long terme	67%	58,4%	69 773 $	Moyenne	Non	16 005 $
II	Long terme	Court terme plus habillement	Court terme	50%	58,4%	70 562 $	Moyenne	Non	16 588 $
III	Court et long termes	Court terme plus habillement	Court terme	50%	56,4%	71 760 $	Forte	Oui	18 948 $
Régime actuel	Besoins essentiels à court et long termes			75% à 100%	60,4%	60 714 $			11 918 $

1. Les besoins essentiels à court terme sont les dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel, comme l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels.
   Les besoins essentiels à long terme comprennent les dépenses n'entraînant pas de déboursés réguliers. Il s'agit de l'habillement et des meubles.
   Les besoins importants mais non essentiels concernent les dépenses affectées au transport en commun, les loisirs et la lecture.
2. Personnes participant à des activités de réinsertion.
3. Inclut l'impôt fédéral.
4. Le seuil d'imposition nulle qui est illustré est celui du contribuable marié ayant deux enfants âgés de 6 à 11 ans, et un seul conjoint est sur le marché du travail.

de 6% pour les frais reliés à l'emploi (maximum 300 $). Son taux marginal implicite de taxation est donc de 94%. Ce taux implicite de taxation peut toutefois être réduit à 75% si le travailleur est admissible au programme de supplément au revenu de travail.

Les différentes options de réforme présentées dans le *Livre blanc* préconisent des niveaux plus ou moins élevés de prestations de même que différents **taux marginaux de réduction des transferts**. Ainsi, l'option I, qui préconise des prestations de base relativement élevées, offre moins d'incitation au travail pour le prestataire qui se voit implicitement taxé à un taux de 67% s'il se trouve un emploi faiblement rémunéré.

Sur le plan de l'incitation au travail des travailleurs à faible revenu, les options II et III sont plus avantageuses puisque ces derniers peuvent conserver 50% de leurs gains supplémentaires résultant du travail.

— L'utilisation de la taxe de vente:

Les options I et II préconisent le *statu quo* à l'égard de la taxe de vente tandis que l'option III favorise un élargissement important de l'assiette des biens taxables, à l'intérieur de laquelle seuls l'alimentation, les médicaments prescrits et les services professionnels seraient exemptés. Cette dernière option permettrait au gouvernement d'utiliser une somme de 900 millions en revenus supplémentaires pour réduire davantage les taux marginaux d'imposition pour l'ensemble des contribuables.

Chapitre VI
Les effets de la réforme proposée

L'objet du chapitre VI est d'illustrer les effets de la réforme sur:

— la situation fiscale des différents types de ménages selon différents niveaux de revenu;

— le degré d'atteinte des différents objectifs poursuivis (équité, efficacité de l'économie et redistribution des revenus);

— le budget du gouvernement.

6.1. Effets de la réforme sur la situation fiscale des ménages

- *Les ménages à revenu moyen:*
  Ces ménages, gagnant entre 15 000 $ et 50 000 $ par année, représentent environ 45% des contribuables, et le plus grand nombre d'entre eux sont formés de couples avec enfants dont un seul conjoint travaille. La réforme permettrait à un tel ménage ayant deux enfants de 6 à 11 ans de diminuer son fardeau fiscal de 530 $ à 1 365 $, selon le revenu et l'option considérés. Toutefois, s'il s'agit d'enfants de 2 à 5 ans, le gain serait moindre en raison de l'abolition de l'allocation de disponibilité.

  Une partie substantielle des bénéfices de la réforme serait utilisée pour mieux compenser les besoins essentiels des enfants à charge dans les familles à revenu moyen. Les couples sans enfant et les célibataires seraient donc favorisés moins fortement par la réforme. Il en est de même pour les couples dont les deux conjoints travaillent, puisque le total des exemptions personnelles du couple dont un seul conjoint est au travail serait ramené au même niveau que le leur. Enfin, les célibataires partageant leur logement seraient également moins avantagés parce que la réforme cesse de leur reconnaître le même niveau de besoins essentiels que les personnes vivant seules.

- *Les ménages à faible revenu:*
  Chez les ménages à faible revenu, l'effet de la réforme varie selon la réaction de ceux-ci aux différentes possibilités qui leur sont offertes. Si ces ménages participent à une activité de réinsertion sur le marché du travail, leur revenu disponible serait augmenté par rapport à leur situation actuelle dans l'option I. Dans l'option II et l'option III, leur revenu disponible correspondrait à ce qui leur est versé actuellement. Par contre s'ils ne sont pas disponibles pour participer à de telles

activités, leur revenu disponible diminuerait dans les options II et III, mais demeurerait inchangé dans l'option I.

La réforme augmenterait également l'incitation au travail en laissant aux bénéficiaires une plus grande partie de leur salaire s'ils entrent sur le marché du travail. À titre d'exemple, le couple ayant deux enfants et dont le chef est bénéficiaire de l'actuel programme d'aide sociale ne reçoit présentement qu'un revenu horaire net de 0,84 $ s'il accepte un emploi au salaire minimum. En vertu de l'option I, ce revenu horaire net serait de 1,45 $, tandis qu'il atteindrait 2,06 $ dans les options II et III.

Quant aux jeunes de 21 à 29 ans sans enfant, dans toutes les options, ils obtiennent un niveau de revenu disponible supérieur s'ils participent à des activités préparatoires à l'emploi. Cependant, ce sont les options II et III qui leur procurent la plus forte hausse de revenu disponible pour leur participation à de telles activités.

Comme on le verra à la section 6.3, une partie substantielle des coûts de la réforme servira à augmenter le revenu des travailleurs à faible revenu ou à verser des prestations plus élevées à ceux qui participent à de telles activités, particulièrement les jeunes de 21 à 29 ans sans enfant.

- *Les ménages à revenu élevé:*
  En ce qui concerne ces ménages, la réforme propose une réduction appréciable de leur contribution nette au financement des dépenses de l'État, afin de rendre la fiscalité québécoise plus concurrentielle. Toutefois, cette réduction varie de façon importante selon l'option retenue.

  Pour le ménage ayant deux enfants de 6 à 11 ans, dont un seul conjoint est sur le marché du travail et dont le revenu se situe à 75 000 $, le fardeau fiscal diminuerait d'environ 1 500 $ dans les options I et II, et de 2 200 $ dans l'option III. De plus, si ce contribuable investit dans un régime d'épargne-actions, il pourra réduire davantage ses impôts à payer et, par le fait même, l'écart de fardeau fiscal que le sépare de son homologue ontarien.

  Ainsi, un tel ménage paie actuellement 2 604 $ de plus en impôts et taxes que son homologue ontarien s'il gagne 75 000 $ et s'il verse dans un R.E.A. la moyenne des sommes investies dans ce type de régime par l'ensemble des contribuables gagnant le même niveau de revenu. Ce fardeau fiscal supplémentaire pourrait être ramené à 1 194 $ dans l'option I, à 1 293 $ dans l'option II et à seulement 677 $ dans l'option III si le contribuable continue de verser le même montant dans un R.E.A.

6.2 Effets de la réforme sur les objectifs visées

- *Objectifs relatifs à l'équité:*
  Le réaménagement des exemptions personnelles et des déductions diverses permettrait d'en arriver à une meilleure prise en compte des besoins essentiels du contribuable et des personnes qui sont à sa charge. C'est ainsi que la réforme permettrait d'améliorer l'équité du système fiscal à l'égard de nombreux contribuables. Cela est particulièrement vrai du traitement accordé aux célibataires vivant seuls, du traitement accordé aux couples selon qu'un seul ou que les deux conjoints travaillent ainsi que de la prise en compte des besoins essentiels des enfants dans le régime de taxation. De plus, dans les options II et III, la réforme permettrait de réduire la disparité de traitement entre les personnes de plus de 30 ans et celles de moins de 30 ans bénéficiant du programme de garantie de revenu. Enfin, le nouveau système fiscal s'avérerait plus équitable dans sa façon de prendre en compte les frais de garde d'enfants de même que les frais généraux reliés à l'occupation d'un emploi.

- *Objectifs relatifs à l'efficacité économique:*
  Sur le plan de l'efficacité économique, les résultats présentés au chapitre VI montrent que chacune des options de réforme permettrait d'améliorer le bien-être économique de la population, l'emploi et la production intérieure. Toutefois, ce sont les options qui favorisent davantage l'incitation au travail qui sont les plus susceptibles de créer des emplois et, par conséquent, d'offrir les meilleures performances sur le plan économique. À cet égard, l'estimation du nombre d'emplois créés par chacune des options est la suivante:
  Option I: de 18 000 à 30 000 emplois créés;
  Option II: de 38 000 à 58 000 emplois créés;
  Option III: de 48 000 à 73 000 emplois créés.

  Ces chiffres illustrent l'intérêt de moins taxer la production relativement à la consommation et d'abaisser les taux marginaux d'imposition et de réduction des transferts.

- *Objectifs relatifs à la redistribution des revenus:*
Les résultats cités au chapitre VI indiquent que, lorsque l'on procède à une classification des ménages par déciles de revenu (groupes comprenant 10% des ménages), on constate que, peu importe l'option retenue ou l'hypothèse de réaction des ménages à leur nouvel environnement fiscal, tous les déciles de revenu obtiendraient après la réforme un niveau de revenu disponible supérieur à celui d'avant la réforme.

Parmi ces groupes, le deuxième décile est celui qui améliorerait le plus sa situation économique relative, suivi du troisième décile, puis du quatrième et ainsi de suite, et cela pour toutes les options de réforme. La réforme améliore donc la répartition des revenus en consacrant davantage aux plus démunis qu'aux mieux nantis, même si ceux-ci verraient également leur situation fiscale s'améliorer à la suite de la réforme.

6.3. Impact global sur le revenu disponible des ménages et sur le budget du gouvernement

- *Impact sur le revenu disponible des ménages:*
La réforme nécessiterait l'utilisation par le gouvernement d'une marge de manoeuvre d'environ 600 millions de dollars. À ce montant s'ajoute la participation fédérale aux coûts du nouveau programme de garantie de revenu qui varie, selon l'option retenue, entre 170 millions et 275 millions. Au total, donc, la réforme permettrait de diminuer la contribution nette des ménages québécois d'un montant variant entre 770 millions et 875 millions, selon l'option retenue. La répartition de l'impact de la réforme par classe de revenu apparaît au tableau B.

Ce tableau indique que la majeure partie des bénéfices de la réforme serait versée aux ménages à faible et moyen revenus: une proportion variant entre la moitié et les deux tiers des bénéfices de la réforme irait aux ménages gagnant moins de 15 000 $, soit 51% dans l'option III, 56% dans l'option II et 66% dans l'option I. De fait, chacune des options de réforme allouerait au moins les deux tiers de ses bénéfices aux ménages gagnant moins de 30 000 $, soit 68% dans l'option III et environ 80% dans les options I et II.

Si on analyse les bénéfices de la réforme par groupe socio-économique (tableau VI.20), on constate que les couples avec enfant, peu importe leur revenu, sont les principaux bénéficiaires de la réforme puisqu'ils verraient leur revenu disponible augmenté d'environ 330 millions dans chacune des trois options de réforme. Ce groupe qui représente 27% des ménages recevrait environ 40% des bénéfices de la réforme.

Les célibataires gagnant moins de 15 000 $ par année sont également parmi les grands bénéficiaires de la réforme parce qu'ils représentent 60% des travailleurs à faible revenu qui pourront recevoir des prestations en vertu du nouveau programme de garantie du revenu. Ces célibataires à faible revenu recevront, selon l'option retenue, entre 31% et 39% des bénéfices de la réforme alors qu'ils ne représentent que 22% des ménages. Les familles monoparentales qui sont actuellement bénéficiaires de l'aide sociale seront également favorisées par la réforme car elles pourront bénéficier de la nouvelle subvention pour frais de garde si elles participent à des programmes préparatoires à l'emploi, peu importe le mode de garde qu'elles choisissent.

- ***Impact sur le budget du gouvernement:*** Le coût de la réforme, au terme de son implantation, serait d'environ 600 millions pour le gouvernement et ce, pour chacune des trois options. Cette estimation ne tient toutefois pas compte des recettes fiscales nettes supplémentaires (positives ou négatives) que chacune des options pourrait provoquer lorsque l'économie aura réagi à son nouvel environnement fiscal. À cet égard, l'option III, en mettant l'accent sur l'incitation au travail, favoriserait davantage une reprise de l'emploi qui pourrait se traduire par une augmentation des entrées fiscales variant, selon le degré de réaction des ménages à ce nouvel environnement fiscal, entre 730 et 880 millions pour le gouvernement fédéral et celui du Québec. Quant à l'option II, elle signifie une augmentation des recettes fiscales nettes pour les deux niveaux de gouvernement d'un montant variant entre 340 et 580 millions.

  La reprise de l'emploi aura toutefois pour effet d'augmenter les recettes des gouvernements fédéral et du Québec, et aussi de réduire les transferts fédéraux au Québec de sorte que l'effet de la réforme sur les entrées fiscales nettes du gouvernement du Québec sera récupéré à 50% par le gouvernement fédéral. Cela signifie que lorsque tous ces éléments auront été considérés, le gouvernement fédéral serait le principal bénéficiaire des effets indirects d'une telle réforme, tandis que le gouvernement du Québec pourrait néanmoins récupérer entre 250 $ et 350 millions $ de son investissement initial dans la réforme si l'option III était retenue et de 100 $ à 200 millions $ si l'option II était retenue.

Chapitre VII
Les choix fondamentaux

La réforme de la fiscalité des particuliers affecte de façon directe la situation financière de l'ensemble des ménages du Québec tout en modifiant l'essentiel de la politique sociale du gouvernement. À cet égard, la réforme implique que la société québécoise devra faire un ensemble de choix qui s'avéreront fondamentaux pour le mieux-être de la collectivité et pour l'orientation future des politiques économiques du Québec. Le chapitre VII a pour objet de rappeler et de bien mettre en lumière les choix fondamentaux de société qu'implique la réforme. Ces choix fondamentaux ont trait aux points suivants:

a) L'unité d'imposition et l'unité de transferts à utiliser;

b) L'identification et l'évaluation des besoins essentiels;

c) La façon de couvrir ces besoins essentiels;

d) Le traitement à accorder aux différentes catégories de ménages;

e) L'intégration des régimes d'imposition et de transferts;

f) Le choix entre des exemptions d'impôt et des crédits d'impôt (ou des allocations);

g) L'importance à accorder aux taxes à la consommation;

TABLEAU B
Répartition de l'impact de la réforme par classe de revenu
(En pourcentage)

Type de ménages	Options		
	I	II	III
• Gagnant moins de 15 000 $	65,8	56,0	50,8
• Gagnant de 15 000 $ à 30 000 $	14,5	23,1	17,6
• Gagnant de 30 000 $ à 50 000 $	10,5	12,3	15,4
• Gagnant plus de 50 000 $	9,3	8,7	16,2

h) L'instauration d'un impôt minimal ou la limitation de l'utilisation de certaines déductions.

Enfin, le chapitre VII conclut en indiquant que l'option II représente l'option de réforme privilégiée par le gouvernement. L'option II semble, à court terme, la plus facile à réaliser parce qu'elle constitue une solution intermédiaire qui permet d'atteindre les grands objectifs de la réforme sans nécessiter une réorientation majeure du régime de taxation. Toutefois, ce choix du gouvernement pourrait être révisé si un consensus social important en faveur de l'option I ou de l'option III était exprimé par la population.

Glossaire

Abattement d'impôt fédéral de 16,5%:
réduction de 16,5% de l'impôt fédéral de base sur le revenu accordée aux contribuables québécois dont le produit est déduit des transferts fédéraux autrement payables au gouvernement du Québec et lequel est récupéré par le gouvernement du Québec par une augmentation de son propre impôt sur le revenu sans augmentation du **fardeau fiscal global** de ses contribuables.

Acompte:
versement préliminaire d'impôts ou de transferts en attendant la conciliation de fin d'année pour le calcul définitif de l'impôt à payer ou des transferts à recevoir.

Activité de réinsertion:
programme gouvernemental visant à relever l'« employabilité » des **personnes aptes au travail** et à leur faciliter le retour sur le marché du travail.

Assiette fiscale:
la valeur de la matière assujettie à un impôt ou à une taxe: par exemple, la valeur des **revenus assujettis** à l'impôt sur le revenu constitue l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu alors que la valeur des **ventes assujetties** à la taxe de vente constitue l'assiette fiscale de la taxe de vente.

Base de taxation:
agrégat économique imposable servant de point de référence pour mesurer la **capacité de payer** d'un contribuable.

Besoins essentiels à court terme:
dépenses courantes nécessitant au moins un déboursé mensuel comme l'alimentation, le logement, les communications et les dépenses reliées aux services ménagers et aux soins personnels.

Besoins essentiels à long terme:
dépenses n'entraînant pas de déboursés réguliers comme l'habillement et les meubles.

Besoins importants mais non essentiels:
dépenses affectées au transport en commun, aux loisirs et à la lecture.

Capacité de payer:
indicateur de l'habilité d'un contribuable à participer au financement des dépenses de l'État.

Champ de taxation:
classification des **recettes fiscales** selon les principales sources de taxation, par exemple, le revenu des particuliers, les profits des corporations, les dépenses de consommation, les successions, la valeur des propriétés, etc.

Charge fiscale *voir* **Fardeau fiscal**

Coefficient de Gini:
indice synthétique le plus fréquemment utilisé pour représenter l'inégalité de la répartition des revenus. Sa valeur fluctue entre 0 et l'unité, et il est calculé à partir des centiles de revenu résultant du partage des ménages en 100 groupes égaux en nombre mais ordonnés par ordre croissant de revenu. Un coefficient égal à 0 signifie que le revenu est également réparti entre les centiles de revenu, tandis qu'un coefficient égal à l'unité signifie que la répartition est parfaitement inégale, le revenu étant reçu par les ménages d'un seul centile.

Contribution nette:
la somme des **impôts nets**, des cotisations à l'assurance-chômage et au R.R.Q., des **taxes à la consommation** et des **taxes foncières** de laquelle sont soustraits les crédits de taxes et l'ensemble des transferts reçus du gouvernement.

Crédit de taxe de vente:
dans la réforme, remboursement aux personnes à faible revenu de la taxe de vente qui a été payée lors des achats effectués pour combler leurs **besoins essentiels à court terme** et **à long terme**.

Crédit de taxes foncières:
dans la réforme, remboursement aux personnes à faible revenu d'une partie des **taxes foncières** excédant les taxes foncières payées sur les besoins essentiels en logement qui sont déjà prises en compte dans les exemptions personnelles et les prestations régulières du programme de garantie de revenu.

Décile de revenu:
partage des unités de population en dix parties égales, ordonnées par ordre croissant de revenu.

Dégré de progressivité:
taux de variation des **taux moyens de taxation** du revenu entre la tranche de revenu la plus élevée et la tranche de revenu la moins élevée; plus le degré de progressivité d'un impôt ou d'une taxe est élevé, plus la structure de taxation est **progressive**, et inversement, plus le degré de progressivité est négatif, plus sa structure de taxation est **régressive**.

Économie souterraine:
ensemble des activités non officialisées ou non déclarées qui échappent au fisc.

Effort fiscal *voir* **Fardeau fiscal**

Équité *voir* **Équité horizontale**

Équité horizontale:
dans un **régime de taxation**, principe selon lequel les taux de taxation sur la **capacité de payer** devraient être les mêmes pour n'importe quelle catégorie de contribuables ayant la même capacité de payer.

Évasion fiscale:
action de dissimuler des **revenus** ou des **ventes assujetties** au **régime de taxation**.

Exemption personnelle:
dans l'impôt sur le revenu, déduction de la partie du revenu servant à assurer les besoins essentiels du contribuable et des personnes à sa charge.

Fardeau fiscal :
terme général représentant la contribution d'un particulier au financement des dépenses de l'État à l'égard d'un impôt ou d'une taxe particulière ou à l'égard de l'ensemble des impôts et des taxes.

Fardeau fiscal global *voir* **Contribution nette**

Fardeau fiscal supplémentaire :
écart entre le **fardeau fiscal** actuel d'un contribuable québécois et celui qu'il aurait supporté si une autre structure de taxation, par exemple celle de l'Ontario, lui avait été appliquée.

Fiscalité *voir* **Système fiscal**

Gain horaire net :
augmentation du **revenu horaire net.**

Impôts nets :
total des impôts fédéral et provincial sur le revenu d'un contribuable duquel sont soustraits les **transferts assimilables à l'impôt**. Dans le cas des particuliers des autres provinces, on ajoute, s'il y a lieu, les primes d'assurance-maladie comme par exemple l'O.H.I.P. en Ontario.

Indexation :
processus destiné à protéger le contribuable en périodes inflationnistes contre la baisse de son **pouvoir d'achat**, lorsqu'appliqué au **régime de transferts**, et contre des hausses automatiques d'impôt ne reflétant pas une hausse de sa **capacité de payer** en termes réels, lorsqu'appliqué au **régime d'imposition**.

Intégration :
harmonisation des **programmes de transfert** entre eux et avec le régime de taxation.

Marché noir *voir* **Économie souterraine**

Modèle économique :
simplification de la réalité qui consiste à représenter symboliquement les relations existant entre deux ou plusieurs variables socio-économiques dans le but d'expliquer et de prévoir les phénomènes économiques.

Modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise :
modèle mis au point pour simuler l'impact économique de la réforme fiscale proposée, qui peut également mesurer les **pertes économiques** engendrées par la **fiscalité** actuelle tant fédérale que provinciale.

Neutralité :
dans un **système fiscal**, principe selon lequel les **régimes de taxation** et **de transferts** ne doivent pas, par le biais d'incitations financières, influencer le choix des individus concernant le type de biens et services qu'ils vont consommer, l'effort de travail qu'ils vont fournir, la répartition du temps de travail entre les conjoints, le statut civil, le type de regroupement familial, ou tout autre comportement socio-économique.

Péréquation :
programme fédéral de transferts inconditionnels visant à permettre aux provinces, dont la capacité de payer des impôts et des taxes est plus faible, d'assurer un niveau relativement comparable de services publics sans devoir recourir à des taux d'imposition sensiblement plus élevés que dans les autres provinces.

Personne apte au travail :
personne ayant la capacité d'occuper un emploi sur le marché du travail (inclut les personnes inaptes au travail pour des raisons temporaires).

Personne disponible :
personne apte au travail qui recherche activement un emploi ou une **activité de réinsertion**.

Personne inactive :
personne apte au travail qui n'a pas d'emploi et qui ne participe pas à une **activité de réinsertion**.

Personne inapte au travail :
personne à qui, pour des raisons d'âge ou de santé, on reconnaît une incapacité permanente d'occuper un emploi.

Personne non disponible :
personne apte au travail qui refuse de rechercher ou d'occuper un emploi ou une **activité de réinsertion**.

Perte économique :
effet économique négatif engendré par la valeur élevée des **taux marginaux implicites de taxation** et qui se traduit par une diminution de l'emploi, de la production, de la consommation et des **assiettes fiscales**.

Perte sèche *voir* **Perte économique**

P.I.B. *voir* **Produit intérieur brut**

Pouvoir d'achat :
faculté d'acquérir, contre une somme d'argent, une quantité de biens et services disponibles sur le marché.

Produit intérieur brut :
valeur de l'ensemble des biens et services créés ou fournis sur un territoire, pendant une durée déterminée, et calculée avant déduction de la dépréciation du stock de capital.

Produit intérieur net :
produit intérieur brut après déduction de la dépréciation du stock de capital.

Produit national brut :
valeur de l'ensemble des biens et services créés ou fournis par les agents économiques habitant un territoire, pendant une durée déterminée, et calculée avant déduction de la dépréciation du stock de capital.

Programmes de transfert *voir* **Régime de transferts**

Progressivité :
caractère d'un impôt ou d'une taxe dont le **taux moyen de taxation** augmente à mesure que le **revenu personnel** augmente ; on peut qualifier l'impôt sur le revenu de progressif puisque cet impôt représente une part croissante du revenu au fur et à mesure que celui-ci s'élève.

Quintile de revenu :
partage des unités de population en cinq parties égales, ordonnées par ordre croissant de revenu.

Recettes fiscales :
produit brut de la perception des impôts et des taxes.

Redistribution des revenus :
ensemble des mesures visant à réduire le **revenu disponible** des mieux nantis pour augmenter celui des moins bien nantis.

Réduction forfaitaire d'impôts :
montant identique par type de contribuable soustrait de l'impôt à payer.

Régime de taxation :
ensemble de la législation relative à la perception des impôts ou des taxes sous toutes leurs formes.

Régime de transferts :
régime englobant tous les programmes de transfert et les mesures sociales allant de l'aide sociale aux programmes de prêts et bourses en passant par les subventions pour frais de garde. Le régime québécois de transferts aux particuliers est constitué d'une multitude de programmes de transfert dont les trois fonctions principales sont de garantir un revenu minimum de base, de protéger le revenu de travail et d'aider à l'entrée sur le marché du travail. On y retrouve des programmes universels, des programmes fondés sur les besoins et des programmes d'assurance.

Régime d'imposition :
ensemble de la législation relative à l'impôt sur le revenu.

Régressivité :
caractère d'un impôt ou d'une taxe dont le **taux moyen de taxation** diminue à mesure que le **revenu personnel** augmente ; on peut qualifier la taxe de vente et les **taxes foncières** de régressives puisque ces taxes représentent une part décroissante du revenu au fur et à mesure que celui-ci s'élève.

Remboursement d'impôts fonciers :
remboursement versé aux locataires et aux propriétaires à faible ou moyen revenu d'une partie des taxes foncières municipales et scolaires payées à l'égard d'un logement principal.

Revenu de placement :
ce qui est perçu par des détenteurs de capitaux ou de titres et qui prend la forme, par exemple, d'intérêts et de dividendes.

Revenu disponible :
revenu personnel moins les impôts et cotisations à l'assurance-chômage et au R.R.Q.

Revenu horaire net :
revenu personnel duquel sont soustraits les impôts et cotisations à payer, la baisse des paiements de transfert et, s'il y a lieu, le montant qui servira à défrayer les frais de garde non assumés par l'État, divisé par le nombre d'heures de travail.

Revenu imposable :
revenu calculé pour une année d'imposition en conformité avec les exigences du **régime d'imposition** et auquel est appliquée la table des **taux marginaux d'imposition** pour obtenir l'impôt à payer.

Revenu personnel :
somme du **revenu privé** et des transferts gouvernementaux.

Revenu privé :
ensemble des revenus d'emploi, de loyers, de placement et des autres revenus du ménage sauf les montants reçus en transferts gouvernementaux.

Revenu réel :
revenu dégonflé de la hausse des prix et mesuré à partir d'une année de base dont le choix est arbitraire. On l'appelle aussi revenu en dollars constants.

Revenu total *voir* **Revenu personnel**

Revenus assujettis :
sources de revenus incluses dans l'**assiette fiscale** de l'impôt sur le revenu.

R.I.F. *voir* **Remboursement d'impôts fonciers**

Seuil d'imposition nulle :
niveau de revenu où le contribuable commence à payer des impôts.

Seuil de transferts nuls :
niveau de revenu où le contribuable cesse de recevoir des transferts.

Surcouverture :
résultat du manque d'**intégration** entre deux composantes du **système fiscal** qui couvrent chacune entièrement ou partiellement un même besoin pour une même clientèle de sorte qu'elles couvrent à plus de 100% ce besoin.

Système fiscal :
la conjonction du **régime de taxation** et du **régime de transferts**.

Taux de compensation :
rapport obtenu par comparaison entre le niveau de l'aide de l'État versée à un individu et le niveau des besoins essentiels reconnus de cet individu et des personnes à sa charge, incluant les coûts pour gagner un revenu.

Taux marginal de réduction des transferts :
diminution des paiements de transfert en pourcentage de l'augmentation du revenu de travail.

Taux marginal de taxation :
part prise par l'État du mille dollars supplémentaire de revenu de travail. Il tient compte des **impôts nets** et des contributions au Régime de rentes du Québec et au programme d'assurance-chômage.

Taux marginal d'imposition :
pourcentage déterminé du **revenu imposable** qui doit être versé au fisc pour chaque **tranche de revenus imposables**.

Taux marginal implicite de taxation :
impact net de la réduction des transferts et de l'augmentation des impôts et des contributions par rapport à l'augmentation du revenu de travail pour chaque mille dollars supplémentaire. Il résulte de la somme du **taux marginal de taxation**, du **taux marginal de réduction des transferts** et, s'il y a lieu, de la hausse des frais de garde non assumés par l'État par rapport à la hausse du revenu de travail.

Taux moyen de taxation :
valeur des taxes ou des impôts à payer en pourcentage du **revenu privé**.

Taxe forfaitaire :
montant de taxe identique prélevé sur chaque citoyen, indépendamment de son revenu et des biens et services qu'il consomme.

Taxes à la consommation :
ensemble des taxes sur les ventes au détail, les carburants, les tabacs, les repas et l'hôtellerie, les boissons alcooliques et les télécommunications.

Taxes foncières :
impôt direct perçu au profit des collectivités locales, assis sur la valeur des immeubles et des terrains, évaluée périodiquement : elle inclut les revenus autonomes municipaux et scolaires qui sont prélevés auprès des propriétaires ou locataires de résidences, en supposant que les taxes foncières sur les immeubles locatifs sont totalement payées par les locataires dans le prix de leur loyer.

Taxes sur la valeur ajoutée :
taxes à la consommation dont la perception s'effectue à chaque étape du processus de production et de transformation mais dont le **fardeau fiscal** incombe aux consommateurs.

Tranche de revenus imposables :
intervalle de **revenus imposables** sur lesquels s'appliquent les **taux marginaux d'imposition**.

Transferts assimilables à l'impôt :
paiements de transfert qui viennent réduire ou annuler l'impôt à payer, soit les allocations familiales, les allocations de disponibilité et le crédit d'impôt fédéral pour enfant.

Transferts aux particuliers :
versement effectué par l'État à un particulier ou un ménage, sans contrepartie apparente et directe, et dans un but social et économique.

Unité d'imposition :
individu ou groupe d'individus qui constitue la base de référence pour le prélèvement des impôts.

Unité de transferts :
individu ou groupe d'individus qui constitue la base de référence pour l'application des transferts.

Ventes assujetties :
type de biens et services inclus dans l'**assiette fiscale** de la taxe de vente.

Index
Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Abattement d'impôt fédéral pour les résidents du Québec 68-69

Accès à la propriété 57

Accidents du travail
indemnisation des victimes 125

Actes criminels
indemnisation des victimes 125

Activités de réinsertion
voir **Réinsertion au marché du travail**

Administration du système fiscal 40

Aide à l'éducation 182-185

Aide à la garde des enfants
voir aussi **Frais de garderie**
déductions pour frais de garde 230-231; 249
effets sur l'incitation au travail 149-151
subventions 225-226; 295

Aide au logement
voir **Subventions au logement**

Aide financière à la participation au marché du travail 125

Aide juridique
augmentation du revenu de travail 149
besoins spéciaux reconnus 144
programmes complémentaires 124; 126-127

Aide sociale
voir aussi **Programme de garantie de revenu**
actifs considérés 175-177
bénéficiaires aptes au travail 131-135
bénéficiaires inaptes au travail 131-133
besoins spéciaux 144
comparaisons Québec-Ontario 131-140
description générale du régime 124-126
effets sur l'incitation au travail 147-151
effets sur l'incitation aux études 182-185
effets sur la fraude 187
effets sur le regroupement familial 184-187
effets sur le revenu disponible 158
effets sur les pensions alimentaires 189
indexation 146
moins de trente ans 128-130
plus de trente ans 128-130
prestations pour enfants à charge 141-144
refus de travailler 148
revenus considérés 175-177
revenus de travail admissibles 148

Aide spéciale aux victimes de la MIUF 219; 237

Allocation au conjoint
indexation 146
réforme fiscale 343-344
régime actuel 124

Allocation de disponibilité
comparaisons régime actuel-réforme proposée 250
indexation 146
régime de transferts 124; 126-127; 129
régime fiscal actuel 65; 81

Allocation de maternité 125

Allocations familiales
effets de la réforme fiscale 340-344
réforme fiscale 203-204; 229
régime de transferts 23
régime fiscal actuel 62-63

Allocations familiales du Canada
indexation 146
régime de transferts 124-125; 127; 129-130

Allocations familiales du Québec
comparaisons régime actuel-réforme proposée 250
indexation 146
régime de transferts 81; 124-128; 130

Anciens combattants 125

Aptitude au travail
voir aussi **Inaptitude au travail**
normes 326-327

Assistés sociaux
composantes du revenu minimum de base 127-130
réinsertion au marché du travail 202-203; 211

Assurance-chômage 125

Assurance-maladie
comparaisons Québec-Ontario 50-51

Bases de taxation 38-39

Besoins essentiels
voir aussi **Taux de compensation des besoins essentiels**
comparaison court terme-long terme 136-140
comparaison familles monoparentales-biparentales 329
couverture selon la réforme 326-327
définition 202; 220-221; 325
étudiants 182-183
exemptions selon les options 227-229
groupe de référence 325
objectifs de la réforme 202-203
personnes aptes au travail 220-222
personnes seules 327-328

selon l'impôt des particuliers 141
selon le régime de transferts 141
selon les catégories de ménages 327-339
selon les options 245-247

Bourses d'études
voir aussi **Régime de prêts et bourses**
dépenses fiscales 57-58

Californie
proposition treize 8

Célibataires
contribution nette aux dépenses de l'Etat 167-170
coût du loyer en H.L.M. 181
revenu minimum de base 138
taux de compensation des besoins essentiels 163; 165-166
taux de résidence chez les parents 186
taux de taxation 163; 164-165
taux marginal implicite de taxation 156; 158; 160

Célibataires de moins de trente ans
voir aussi **Travailleurs de moins de trente ans**
besoins essentiels 328
économie souterraine 282
effets de la réforme fiscale 273; 280-282
incitation au travail 328
programme de garantie de revenu 222-224
régime de prêts et bourses 328
rémunération pour activités de réinsertion 224-225

Célibataires sans personne à charge
besoins essentiels 291-292; 327-328
économie souterraine 282
effets de la réforme fiscale 273; 276; 278; 280
impôt global 87; 89; 290
impôt sur le revenu 79
programme de garantie de revenu 222-223
régime d'épargne-actions 95
rémunération pour activités de réinsertion 224-225; 276-277
seuils d'imposition nulle 235; 238
taux moyen de taxation 290
taxes à la consommation 83
taxes foncières 83

Centres d'hébergement pour personnes âgées 146

Centres hospitaliers de soins prolongés 146

Champs de taxation 50-51

Charges familiales 141-144

Choix soumis par la réforme à la société québécoise
voir aussi **Réforme fiscale**
besoins essentiels 325-326; 347-348
choix entre exemptions et crédits d'impôt 340-344
crédit de taxe de vente 345
discrimination entre les catégories de ménages 327-340
incitation au travail 347-349
instauration d'un impôt minimal 346
option privilégiée par le gouvernement 348-349
taxes à la consommation 345
unité d'imposition 324
unité de transfert 324

Coefficient de Gini
définition 172-173
effets de la réforme fiscale 310
mesure de la répartition du revenu privé et total 174

Commerce extérieur québécois 36

Commission Carter (fiscalité) 21; 55; 70

Commission nationale sur l'emploi 6

Commission royale d'enquête sur la sécurité sociale (R.U.) 5

Commissions scolaires 53-54

Comparaisons du coût de la vie
catégories de ménages 109-111
méthodologie utilisée 104-107
Montréal-villes canadiennes 108

Comparaisons fiscales
droits successoraux Québec-E.-U. 74-75
méthodologie utilisée 77-78
personnes âgées-autres 97
valeur d'une exemption et d'un crédit d'impôt 59-61

Comparaisons Québec-Ontario
célibataires sans personne à charge 79; 87; 89
conclusions 82; 85
contribuables à haut revenu 92-94
contribution des employeurs aux services de santé 52
contribution nette au financement de l'Etat 167; 170
couples avec enfants 80-81
couples sans enfant 79-81
crédit de taxe de vente 103
droits successoraux 51
familles monoparentales 79; 81
fardeau fiscal dans le régime actuel 50-54
fardeau fiscal selon la réforme 284-285
fiscalité des entreprises 52-53
impôt global 85-92; 98; 113-114
impôt sur le revenu des particuliers 51-54; 77-82; 85; 94; 98
méthodologie 77-78
personnes âgées 96-99
primes d'assurance-maladie 50-51
progressivité de l'impôt 54; 98-103; 113-114; 170
recettes fiscales 50-54
régressivité des taxes 98-103; 113-114
remboursement de taxes foncières 103
sources de taxation 50-51
taxe de vente 205
taxes à la consommation 50-51; 54; 82-86
taxes foncières 50-51; 53; 82-86
taxes sur la production 50-51; 114; 205

Comparaisons Québec-Pays de l'O C D E
droits successoraux 74-75
recettes fiscales 48-50
sources de taxation 49
taxes à la consommation 50
taxes sur la production 49

Compensation Research Centre 107

Conjoints de fait
réforme fiscale 243
régime actuel 63; 116

Conjoints sans revenu
réforme fiscale 343-344

Contraintes fiscales du gouvernement 34-39

Contribuables à faible revenu
effets de la réforme fiscale 258; 263; 267-281; 286
revenu total assujetti à l'impôt 67-68

Contribuables à revenu élevé
effets de la réforme fiscale 283; 286
fardeau fiscal historique 92-94
objectifs de la réforme 201-202
régime d'épargne-actions 92-95; 285
revenu total assujetti à l'impôt 67-68

Contribuables à revenu moyen
effets de la réforme fiscale 256-257; 262-263
objectifs de la réforme fiscale 201
revenu total assujetti à l'impôt 67-68

Contribuables non imposables 67-68

Contribution des employeurs aux services de santé 12; 52

Contribution nette au financement de l'Etat
comparaisons
Québec-Ontario 167; 170
régime actuel-réforme proposée 303
selon les types de ménages 167-170
célibataires sans enfant 167-170; 273
couples avec enfants 167-170; 338-339
couples sans enfant 167-170; 303
effets de la réforme fiscale 303
familles monoparentales 167-170

Couples avec enfants
besoins essentiels 141-144
contribution nette aux dépenses de l'Etat 167-170; 303; 338-339
coût du loyer en H.L.M. 181
économie souterraine 282
effets de la réforme fiscale 256-273
effets de la réforme fiscale sur la taxe de vente 304-305
enfants à charge 141-144
impôt global 88; 90-91
impôt sur le revenu 80-81
programme de garantie de revenu 241
progressivité de l'impôt 100
régime d'épargne-actions 95
rémunération pour activités de réinsertion 224-225
revenu minimum de base 138
taux de compensation des besoins essentiels 163-164; 166; 293-294
taux de taxation 163-164; 166
taux marginal de taxation 157-158; 160-161
taux moyen de taxation 293-294
taxes à la consommation 84-86; 304-305
taxes foncières 84-86; 306-307

Couples sans enfant
contribution nette aux dépenses de l'Etat 167-170
coût du loyer en H.L.M. 181
crédit de taxes foncières 103
économie souterraine 282
effets de la réforme fiscale 257-263; 273-275
impôt global 87; 90
impôt sur le revenu 79
régime d'épargne-actions 95
rémunération pour activités de réinsertion 224-225
revenu minimum de base 138
seuils d'imposition nulle 235; 238
taux de compensation des besoins essentiels 163-164; 166; 293-294
taux de taxation 163-164; 166
taux marginal de taxation 157-158; 160-161
taxes à la consommation 83
taxes foncières 83

Coût de la vie
comparaisons 104-113
ménages types analysés 104-106
méthodologie employée pour les comparaisons 104-107
Edmonton 107-113
impact sur l'incitation à résider au Québec 103-113
Montréal 107-113
Ottawa 107-113
Toronto 107-113
Vancouver 107-113

Coût du logement 178-179; 181

Coûts de la réforme 200; 207-209; 311-318

Crédit d'impôt fédéral pour enfants 124-125; 127; 129-130; 146

Crédit d'impôt remboursable 58-60

Crédit de taxe de vente
voir aussi **Taxe de vente**
comparaisons régime actuel-réforme proposée 250
Ontario 103
réforme fiscale 205-207; 243

Crédit de taxes foncières
voir aussi **Taxes foncières**
comparaisons régime actuel-réforme proposée 250
Ontario 103; 132; 135
réforme fiscale 205-206; 243

Crise économique des années trente 5

Déduction des contributions au RRQ ou RPC 66

Déduction des contributions à l'assurance-chômage 66

Déduction générale pour frais d'emploi
réforme fiscale 65-66; 230

Déduction pour dons de charité
réforme fiscale 229-230

Déduction pour frais de garde
voir aussi **Frais de garderie**
réforme fiscale 230-231; 295
régime actuel 64-66

Déduction pour intérêts et dividendes 71

Déductions fiscales
comparaisons
régime actuel-réforme proposée 248-249
Québec-Canada 66
dépenses pour gagner un revenu 64-66
dépenses reliées aux études 65-66
dons de charité 229-230
frais d'emploi 64-65; 230
garde des enfants 64-66; 230-231; 295
intérêts et dividendes 71
personnes à charge 60-63
régime actuel 58-67; 117

Définition des termes utilisés 373-376

Dépenses encourues pour gagner un revenu 64-65

Dépenses publiques
comparaisons Québec-Ontario 34-35
évolution dans les pays industrialisés 5-7
financement 40
Québec 8-11; 34

Dépenses reliées aux études 65-66

Désincitation au travail
voir **Incitation au travail**

Distribution de la richesse 41

Distribution des revenus
effets de la réforme fiscale 307-311
effets du régime de taxation 190-191
effets du régime de transferts 190-191
objectifs de la réforme 167
régime actuel 167-173

Droits successoraux
comparaisons
Québec-Etats américains 74-75
Québec-Ontario 51
Québec 74-75

Economie souterraine
effets du régime de taxation 191
effets du taux marginal de taxation 160-161; 191
effets sur l'incitation au travail 154-155; 283
incitation 11; 76
mesures désincitatives 187
salaires comparés du travail au noir et légal 282-283

Economie suédoise 37

Edmonton
coût de la vie 107-113

Effet de substitution de la fiscalité 152-155

Effet revenu de la fiscalité 152-153; 155

Efficacité économique
effets de la réforme fiscale 297-301

Employabilité
objectifs de la réforme fiscale 205

Enfants
besoins essentiels 133; 203-204
nombre selon le revenu des parents 151

Enfants à charge
besoins essentiels reconnus 341-343
impôt sur le revenu des particuliers 141-144
régime actuel 62-63; 116; 141-144
régime d'imposition proposé 341-343
régime de transferts 141-144

Enfants gardés 151

Enquête sur les dépenses des ménages (Statistique Canada, 1983) 133; 137; 202; 220

Entrées fiscales nettes du gouvernement fédéral
effets de la réforme fiscale 318

Entrées fiscales nettes du gouvernement québécois
effets de la réforme fiscale 318

Entreprises
voir **Fiscalité des entreprises**

Epargne
voir aussi **Incitation à l'épargne**
comparaisons Canada-Etats-Unis 116

Equité fiscale
effets de la réforme fiscale 287-295
effets du régime de taxation 191-192
effets du régime de transferts 191-192
régime actuel 163-166

Etats-Unis
droits successoraux 74-75
politique fiscale 8

Etudiants
besoins essentiels 182-183
dépenses reliées aux études 65-66
revenu minimum de base 144
réforme proposée 236; 244; 328

Evasion fiscale 76; 155

Exemption d'équivalent de personne mariée
réforme fiscale 229; 248
régime actuel 61

Exemption de personne mariée
réforme fiscale 243; 248
régime actuel 61

Exemption de revenu de régime privé de pension 96-97

Exemption en raison d'âge
réforme fiscale 238; 248
régime actuel 94

Exemption pour conjoint
réforme fiscale 248; 343-344
régime actuel 13; 60-62

Exemption pour enfants à charge
réforme fiscale 248; 341-343
régime actuel 61-63

Exemption pour intérêts et dividendes 96

Exemption pour invalidité
réforme fiscale 229
régime actuel 64

Exemption pour personnes à charge
réforme fiscale 243; 248
régime actuel 60-63

Exemptions personnelles
comparaisons régime actuel-réforme proposée 228; 245-248
crédit d'impôt remboursable 58-60
exemption personnelle de base 58-61
exemption pour conjoint 60-62; 248; 343-344
exemption pour enfants 61-63; 248; 341-343
exemption pour invalidité 64; 229
exemption pour personnes à charge 60-63; 242-243
exemption pour personnes âgées 63-64; 96; 238; 248
indexation 21
réforme fiscale 227-229; 242-244
valeur comparée à crédit d'impôt 58-60

Exportations québécoises 36

Famille
voir aussi **Regroupement familial**
comme unité d'imposition 55-56; 324
comme unité de transfert 324

Familles monoparentales
aide à l'habitation 180-182
besoins essentiels 140-144; 329-340
causes de leur augmentation 25
comparaisons régime actuel-réforme proposée 329-340
contribution nette aux dépenses de l'État 167-170; 338-339
coût du loyer en H.L.M. 178-181
enfants à charge 63; 141-144
exemption d'équivalent de personne mariée pour premier enfant 63
frais de garderie 329-339
impôt global 87; 89
impôt sur le revenu 79; 81
incitation au travail 329; 336; 338
objectifs de la réforme fiscale 206
pensions alimentaires 189
programme de garantie de revenu 329-339
réforme fiscale 206; 329-339
régime d'épargne-actions 95
rémunération pour activités de réinsertion 224-225
revenu minimum de base 139-140
taux marginal implicite de taxation 155-156; 158; 160-161; 337
taxes à la consommation 83
taxes foncières 83

Fardeau fiscal
comparaisons Québec-Ontario 50-54

Fardeau fiscal global
voir aussi **Impôt global**
définition 87

Federal Income Tax, The (R.M. Haig) 38

Femmes retournant au travail 25

Financement des mesures sociales 6

Fiscalité des entreprises
comparaisons Québec-Ontario 52-53
Québec 12

Fiscalité des particuliers
comparaisons Québec-Ontario 11; 13
effets sur l'incitation au travail 152-162
Suède 37

Fiscalité municipale 12; 21; 73-74

Fortin, Bernard 161; 295

Fortin, Pierre 161; 295

Frais d'emploi
déduction générale 65-66
réforme fiscale 230; 249

Frais d'entrée sur le marché du travail
réforme fiscale 230

Frais de garderie
voir aussi **Garde des enfants**
comparaisons
besoins de garde-déduction permise 295
régime actuel-réforme proposée 295
coût 225-226; 295
effets sur l'incitation au travail 149-151
familles monoparentales 329-339
programme de garantie de revenu 225-226
réforme fiscale 230-231; 295
régime actuel 125-126; 295

Frais de scolarité 66

Frais généraux reliés aux études 66

Fraudes
effet du régime actuel 154-155; 160-161; 191
mesures désincitatives 187
salaires comparés du travail au noir et légal 282

Gains de capital 38-39; 57-58

Garde des enfants
voir aussi **Frais de garderie**
frais 64-65; 295
effets de l'aide sur l'incitation au travail 149-151

Garderies d'enfants
réforme proposée 225-226

Gatt 37

Glossaire 373-376

Gouvernement Lévesque
politique fiscale 21-22

Gouvernement Reagan
politique fiscale 8

Gouvernement Trudeau
budgets 22

Groupe de recherche en économie politique de l'Université Laval 161; 295

Gutmann, Peter M 76

Habitations à loyer modique 149; 178-179; 181; 237

Haig, Robert Murray 38

Hausman, J. 297

Impact des transferts sur la répartition des revenus au Québec (OPDQ, 1980) 172

Imposition nulle
voir **Seuils d'imposition nulle**

Impôt global
célibataires sans personne à charge 87; 89; 286-287; 290
comparaisons Québec-Ontario 85-92; 284; 288-290
contribuables à revenu élevé 283; 285-286
couples avec enfants 88; 90-92; 286-289
couples sans enfant 87; 90; 286-287; 289
définition 87
effets sur la perte économique 162-163
familles monoparentales 87; 89
personnes âgées 96-97
réforme fiscale 286-287

Impôt progressif
voir **Progressivité de l'impôt**

Impôt sur le revenu des particuliers
besoins essentiels reconnus implicitement 141
célibataires sans personne à charge 79
couples avec enfants 80
couples sans enfant 79
définition du revenu 38
comparaisons Québec-Ontario 54; 77-98
déduction 58-67
effets de la réforme fiscale 311-317
exemptions 58-67
familles monoparentales 79
impôt fédéral 68
impôt provincial du Québec 67
personnes âgées 96-99
revenus assujettis 38; 56-58
unité d'imposition 55-56; 117; 324

Impôt sur les profits des entreprises 12

Impôt sur les successions
voir **Droits successoraux**

Impôts fonciers
voir **Taxes foncières**

Inaptitude au travail
normes 326-327
taux suivant l'âge 188

Incitation à l'épargne
effets de l'inflation 115
effets de l'option III 299

Incitation à la consommation
effets de la réforme fiscale 297-299

Incitation à résider au Québec 103-115

Incitation au travail
assistés sociaux 202-203; 211
célibataires de moins de trente ans 328
effets de la progressivité de l'impôt 152
effets de la réforme fiscale 297-300
effets des besoins essentiels reconnus 325
effets du programme de garantie de revenu 220-223; 243
effets du régime fiscal actuel 25; 37-38; 115; 147-163
effets du supplément au revenu de travail 125-126
effets du taux marginal de taxation 158
familles monoparentales 329; 336; 338
méthodologie utilisée pour la mesurer 152-153
objectifs de la réforme fiscale 201; 243

Incitation aux études
effets du régime de transferts 144; 182-185

Indemnisation des victimes d'accidents du travail 125

Indemnisation des victimes d'actes criminels 125

Indexation des impôts
Canada 69-70
comparaisons Québec-Canada 69
historique 7; 21
Québec 69-71
réforme fiscale 241

Indexation des pensions 8

Indexation des salaires 8

Indexation du régime de garantie de revenu 241

Indexation du revenu minimum de base 130; 146-147

Individu comme unité d'imposition 324

Individu comme unité de transfert 324

Inégalité des revenus
voir **Distribution des revenus**

Inflation
effets sur l'incitation à l'épargne 115
effets sur l'indexation des impôts 69-71

Instauration d'un impôt minimal 346

Intégration de la taxation et des transferts 201; 238-242; 340

Interventions gouvernementales dans l'économie 5-11

Invalides 64; 229; 327

Jeunes de 18 à 20 ans
réforme fiscale 236; 328

Justice distributive
voir **Distribution des revenus**

Keynes, John Maynard 5; 8

Livraisons manufacturières québécoises 36

Logirente 124; 126; 146; 176; 181; 237

Loi sur l'aide sociale (Québec, 1969) 23; 133; 325

Loi sur les normes du travail (Québec, 1982) 64

Marché noir
voir **Economie souterraine**

Médicaments gratuits 6; 124; 126; 144

Méthodologie
comparaisons du coût de la vie 104-107
comparaisons fiscales 77-78
mesure de l'incitation au travail 152-153

Migrations interprovinciales 103-114; 155

MIUF 219; 237

Mode d'occupation d'un logement
réforme fiscale 220-221; 276-281; 327-328

Modèle numérique d'équilibre général de l'économie québécoise
description 161-162; 295-296; 308
résultats 297-298; 302-310

Montréal
coût de la vie 107-113

Objectifs fiscaux
développement économique 41; 114-116
équité 40; 116-117
financement de l'Etat 40
redistribution des revenus 41-42; 113-114
simplicité administrative 117

Office de planification et de développement du Québec 172

Office des services de garde à l'enfance 125; 226

Option I
comparaison avec la situation actuelle 297
couverture des besoins essentiels 203; 228; 245-246
effets du REA sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 285
effets selon le modèle numérique d'équilibre général 297-298; 300-301
effets sur l'augmentation du revenu disponible 309-310
effets sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 284
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 282
effets sur l'incitation au travail 262-263; 297-298
effets sur l'offre de travail 300
effets sur la contribution au financement de l'Etat 260; 303
effets sur la taxe de vente 233-234; 304-305
effets sur le budget du gouvernement 311-318
effets sur le coefficient de Gini 310
effets sur le revenu disponible des ménages 311-318
effets sur les catégories de ménages 210
effets sur les célibataires de moins de trente ans 280-281
effets sur les célibataires sans personne à charge 267; 273; 276-281; 327-328
effets sur les contribuables à faible revenu 260-263; 267-268; 273
effets sur les contribuables à revenu élevé 283-286
effets sur les contribuables à revenu moyen 256-263
effets sur les couples avec enfants 256-261; 264; 268-272
effets sur les couples sans enfant 257-259; 274-275
effets sur les exemptions personnelles 228
effets sur les familles monoparentales 329-336
effets sur les impôts fonciers 306-307
effets sur les personnes âgées 262-263
effets sur les seuils d'imposition nulle 235; 238
effets sur les sources de revenu des gouvernements 345
effets sur les taux d'imposition 231-233
effets sur les taux marginaux de réduction des transferts 223-224

effets sur les taux marginaux implicites de taxation 223-224
effets sur les transferts à l'égard des enfants 340-342
éléments communs avec les autres options 243-244
éléments distinctifs 206; 245-246; 248-250
impact financier 209
résumé 245-246

Option II
couverture des besoins essentiels 203; 228; 246-247; 326-327
effets du REA sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 285
effets selon le modèle numérique d'équilibre général 297-298; 300-301
effets sur l'augmentation du revenu disponible 309-310
effets sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 284
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 282
effets sur l'incitation au travail 262-263; 297-298
effets sur l'offre de travail 300
effets sur la contribution au financement de l'Etat 262; 303; 338-339
effets sur la taxe de vente 233-234; 304-305
effets sur le budget de l'Etat 311-318; 341-343
effets sur le coefficient de Gini 310
effets sur le fardeau fiscal global 288-290
effets sur le revenu des ménages 311-318
effets sur le revenu disponible 342-343
effets sur les allocations familiales 341-343
effets sur les célibataires de moins de trente ans 280-281
effets sur les célibataires sans personne à charge 267; 273; 276-281; 327-328
effets sur les contribuables à faible revenu 260-263; 267-268; 273
effets sur les contribuables à revenu élevé 283; 286
effets sur les contribuables à revenu moyen 256-263
effets sur les couples avec enfants 210; 256-261; 264; 268-272
effets sur les couples sans enfant 210; 257-259; 274-275
effets sur les exemptions personnelles 228
effets sur les familles monoparentales 329-339
effets sur les impôts fonciers 306-307
effets sur les personnes âgées 238; 262-263
effets sur les seuils d'imposition nulle 235; 238
effets sur les sources de revenus des gouvernements 345
effets sur les taux d'imposition 231-233
effets sur les taux de compensation des besoins essentiels 287; 292; 294-295
effets sur les taux marginaux de réduction des transferts 223-224
effets sur les taux marginaux implicites de taxation 223-224; 333; 335-337
effets sur les taux moyens de taxation 292; 294
effets sur les transferts à l'égard des enfants 340-342
éléments communs avec les autres options 243-244
éléments distinctifs 206; 246-247; 250
impact financier 207-210
mise en application 326-327
option privilégiée par le gouvernement 348-349
rémunération pour activités de réinsertion 224-227
résumé 246-247

Option III
couverture des besoins essentiels 203; 228; 245-247
effets du REA sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 285
effets selon le modèle numérique d'équilibre général 297-298; 300-301
effets sur l'augmentation du revenu disponible 309-310
effets sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 284
effets sur l'épargne 299
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 282
effets sur l'offre de travail 300
effets sur la consommation 299
effets sur la contribution au financement de l'Etat 262; 303; 339
effets sur la taxe de vente 205-206; 233-234; 304-305; 347
effets sur le budget du gouvernement 311-318
effets sur le coefficient de Gini 310
effets sur le revenu disponible des ménages 311-318
effets sur les célibataires sans personne à charge 267; 273; 276-281; 327-328
effets sur les contribuables à faible revenu 263; 267-268; 273; 283
effets sur les contribuables à revenu élevé 283; 286
effets sur les contribuables à revenu moyen 256-263
effets sur les couples avec enfants 210; 256-261; 264-272
effets sur les couples sans enfant 210; 257-259; 274-275
effets sur les exemptions personnelles 228
effets sur les familles monoparentales 329; 331-336
effets sur les impôts fonciers 306-307
effets sur les personnes âgées 238; 262-263
effets sur les seuils d'imposition nulle 235; 238
effets sur les sources de revenus des gouvernements 345
effets sur les taux d'imposition 231-233
effets sur les taux marginaux de réduction des transferts 223-224
effets sur les taux marginaux implicites de taxation 223-224
effets sur les transferts à l'égard des enfants 340-343
éléments communs avec les autres options 243-244
éléments distinctifs 206-207; 245-246; 248-250

évaluation globale 299
impact financier 209
impact sur les catégories de ménages 210
mise en application 326-327
résumé 246; 299

Ottawa
coût de la vie 107-113

Pauvreté
objectifs de la réforme fiscale 202-203

Pensions alimentaires
effets du programme d'aide sociale 189

Pensions de la sécurité de la vieillesse
comparaison revenu de pension-salaire antérieur 145
indexation 146
régime de transferts 124-125

Pensions des anciens combattants 125

Péréquation 7

Personal Income Taxation (H.C. Simons) 38

Personnes à charge 60-63

Personnes âgées
aide au logement 237
contribution nette selon les options 262
effets de la réforme fiscale 206; 262
impôt global 96-99
réforme fiscale 237
régime de taxation actuel 63-64
revenu minimum de base 144-146
seuils d'imposition nulle 97; 238

Personnes de moins de trente ans
application du supplément au revenu de travail 204-205
effets de la réforme 328

Personnes inaptes au travail 188; 244; 326-327

Personnes invalides 64; 229; 327

Personnes seules
effets de la réforme 327-328

Perte économique
économie souterraine 161-163

Politique fiscale du Québec
historique 8-11; 21

Pression fiscale 37-38

Prestataires d'aide sociale
voir **Aide sociale**

Prestation de non disponible
comparaisons réforme fiscale-régime actuel 265-266; 269-279
selon la réforme fiscale 222

Prestation régulière
comparaisons réforme fiscale-régime actuel 264-281
selon la réforme fiscale 220-221

Primes d'assurance-maladie
comparaisons Québec-Ontario 50-51

Programme d'aide financière pour la garde des enfants
voir **Aide à la garde des enfants**

Programme de garantie de revenu
activités de réinsertion 224-225
aide supplémentaire à la garde des enfants 225-226; 341-343
besoins essentiels
effets du mode d'occupation d'un logement 221; 327-328
groupe de référence 325
identification et évaluation 220-225; 325
responsabilité selon les options 326-327
selon les catégories de ménage 220-225; 326-329; 336; 338; 340-344
cadre général de la réforme 218-236
effets sur l'incitation au travail 220-223; 243
étudiants 236; 244; 328
familles monoparentales 329-339
fonctionnement 241
indexation 241
intégration au régime d'imposition 244; 340-341
options de la réforme 243-250
personnes aptes au travail 220-226
personnes temporairement inaptes au travail 222-223
prestation de non disponible 222
prestation régulière 220-221
programmes constitutifs 219
remboursement de la taxe de vente 221
remboursement de taxes foncières 221
selon l'aptitude au travail 244; 326-327
taux marginaux de réduction des transferts 223-224
taux marginaux implicites de taxation 226-227
unité d'imposition 324
unité de transferts 324

Programme de récupération des pensions alimentaires 189

Programme de retour à l'école 205; 220; 224-225

Programme de stage en entreprise 205; 220; 224-225

Programme de transferts aux particuliers
voir **Régime de transferts aux particuliers**

Programme de travaux communautaires 205; 220; 224-225

Programme Logirente
voir **Logirente**

Programmes d'aide au logement
voir aussi **Subventions au logement**
réforme fiscale 237

Programmes de formation de la main-d'oeuvre 130

Progressivité de l'impôt
comparaisons Québec-Ontario 98-103; 113-114; 170
effets sur l'incitation au travail 152
effets sur la migration des travailleurs 155
effets sur les plus démunis 158
Gouvernement Lévesque 21-22
philosophie 41-42
Québec 68; 98-103
réduction dans la réforme fiscale 204

Protection de la langue française 10-11

Protection du revenu de travail 125

Rapport Beveridge (sécurité sociale) 5; 7

Rapport Carter (fiscalité) 21; 55

Rapport Marsh 6

Réactions des contribuables aux changements fiscaux 296-297

Récession économique des années quatre-vingts 8

Recettes fiscales
comparaisons
Québec-Ontario 50-54
Québec-Pays de l'O C D E 48-50
sources 50-76

Redistribution des revenus
voir **Distribution des revenus**

Réforme fiscale
voir aussi **Choix soumis par la réforme à la société québécoise**
aide au logement 237; 243
allocation de conjoint 340-341
besoins essentiels reconnus
enfants à charge 341-342
groupe de référence 325
niveau 325
cadre politique 200
coûts 200; 207-209; 311-312; 314; 318
crédit de taxe de vente 233; 243
crédit de taxes foncières 233-234; 243
déduction pour frais d'emploi 243; 249
déduction pour frais de garde 243; 249
description-synthèse 234
effets comparés 206-207; 297-301
effets du REA sur l'écart du fardeau fiscal Québec-Ontario 285
effets selon le modèle numérique d'équilibre général 297-299
effets sur l'augmentation du revenu disponible 309-310
effets sur l'écart du fardeau fiscal Québec-Ontario 285
effets sur l'efficacité économique 295-301
effets sur l'équité fiscale 287; 295
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 282
effets sur l'incitation au travail 297; 299
effets sur l'offre de travail 300
effets sur la contribution au financement de l'Etat 260; 303
effets sur la répartition des revenus 296; 302-303
effets sur la répartition du revenu disponible par décile 308
effets sur la taxe de vente 233-234; 304-305
effets sur le budget du gouvernement 311-318
effets sur le coefficient de Gini 310
effets sur le revenu disponible des ménages 311-318
effets sur le taux moyen de taxation 292; 294
effets sur les allocations familiales 340-344
effets sur les catégories de ménage 210
effets sur les célibataires de moins de trente ans 280-281
effets sur les célibataires sans personne à charge 267; 273; 276-281; 327-328
effets sur les contribuables à faible revenu 258; 263; 267-281; 283; 286
effets sur les contribuables à revenu élevé 283; 286
effets sur les contribuables à revenu moyen 256-263
effets sur les couples avec enfants 210; 256-261; 264; 268-272
effets sur les couples sans enfant 210; 257-259; 274-275
effets sur les enfants à charge 235; 243
effets sur les exemptions personnelles 227-229; 242-244
effets sur les exemptions en raison d'âge 238; 248
effets sur les familles monoparentales 329-339
effets sur les frais d'entrée sur le marché du travail 231
effets sur les frais de garderie 230-231; 249
effets sur les impôts fonciers 306-307
effets sur les jeunes de 18 à 20 ans 236
effets sur les personnes âgées 237-238; 248; 262
effets sur les programmes d'aide au logement 237
effets sur les revenus assujettis à l'impôt 227
effets sur les seuils d'imposition nulle 235; 238
effets sur les sources de revenus des gouvernements 345
effets sur les taux d'imposition 231-232; 243
effets sur les taux de compensation des besoins essentiels 287; 292; 294-295
effets sur les taxes à la consommation 233; 299
effets sur les taxes foncières 233-234; 250
effets sur les transferts fédéraux 311
éléments de base
régime de taxation 219
régime de transferts 218-219
exemptions et crédits d'impôt 340-341
harmonisation des définitions 239
impact financier 209; 315-316
impôt sur le revenu 345-346

indexation 241
intégration administrative au régime de transferts 238-242; 340
lignes directrices
familles monoparentales 206
incitation au travail 201
lutte contre la pauvreté 202-203
personnes âgées 206
relèvement de l'employabilité 205
satisfaction des besoins essentiels 202
scénarios possibles 206-207
situations familiales 203-204
table des taux d'imposition 204
travailleurs à faible revenu 204-205
objectifs généraux 116-117
options
choix du gouvernement 348-349
comparaisons selon l'efficacité économique 297-301
éléments communs 243-244
éléments distinctifs 245-250
réductions d'impôts 232
sommaire 201-207
sources de financement 207-209
unité d'imposition 324
utilisation des fonds 207-209

Régime d'allocations familiales
voir **Allocations familiales**
Allocations familiales du Canada
Allocations familiales du Québec

Régime d'assurance-automobile 125

Régime d'épargne-actions
effets sur l'écart du fardeau fiscal avec celui d'Ontario 95; 285-286
effets sur les célibataires sans personne à charge 95
effets sur les contribuables à haut revenu 92-95; 285-286
effets sur les couples avec enfants 95
effets sur les couples sans enfant 95
effets sur les familles monoparentales 95
effets sur les taux d'imposition 204
historique 12; 22

Régime d'imposition
effets de la réforme sur les ménages 255-286
principaux éléments des options de réforme 243-250

Régime de garantie de revenu
voir **Programme de garantie de revenu**

Régime de pensions du Canada 23

Régime de placements en titres indexés 71

Régime de prêts et bourses
comparaisons aide sociale-aide aux étudiants 182-185
effets sur l'incitation au travail 149
harmonisation avec l'aide sociale 175
harmonisation avec le régime de garantie de revenu 244
indexation 146-147
réforme fiscale 236; 244; 328
régime de transferts 125-126; 144

Régime de rentes du Québec 23; 125; 145; 237

Régime de taxation
effets sur l'efficacité économique 191
effets sur l'équité fiscale 191-192
effets sur l'incitation au travail 191
effets sur le regroupement familial 184-187
harmonisation avec le régime de transferts 173-183
étude comparative 48-54
réforme fiscale 205; 219; 226-234; 243

Régime de transferts aux particuliers
aide à l'éducation 182-185
aide à l'habitation 180-182
besoins essentiels
[illegible] 140-141; 178-180
[illegible] compensation 291-293
comparaisons
Québec-Ontario 190
étudiants-non-étudiants 182-183
définition 124
effets de la réforme fiscale 218-227; 311-318
effets sur l'efficacité économique 41; 191
effets sur l'équité fiscale 163-166; 191-192
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 191
effets sur l'incitation au travail 139-140; 147-162; 191
effets sur l'incitation aux études 182-185
effets sur la distribution des revenus 167-173; 190-191
effets sur la fraude 187
effets sur la perte économique 41; 162-163
effets sur le regroupement familial 184-187
effets sur le revenu minimum de base garanti 189-190
effets sur les célibataires sans enfant 327-328
effets sur les enfants à charge 141-144
effets sur les pensions alimentaires 189
évolution historique 23-24
financement 207-208
habitations à loyer modique 181
harmonisation avec le régime de taxation 173-183
indexation 146-147
intégration administrative au régime fiscal 238-240; 242
objectifs 189-192
période de référence 178
personnes aptes au travail 220-227
programme Logirente 181
seuils d'annulation 176
unité de transfert 324

Régressivité des taxes
célibataires sans personne à charge 101
comparaisons Québec-Ontario 98-103; 113-114
couples avec enfants 101-102
couples sans enfant 101

Regroupement familial
effets du régime de taxation 184-187
effets du régime de transferts 184-187

Réinsertion au marché du travail
assistés sociaux 202-203; 211
célibataires de moins de trente ans 328
régime de garantie de revenu 243-244
rémunération 224-225
responsabilités 326

Relations fédérales-provinciales
enseignement post-secondaire 7
fiscalité 21; 39
harmonisation de la fiscalité 227
péréquation 7
soins de santé 7

Remboursements d'impôts fonciers
voir aussi **Taxes foncières**
comparaisons
Québec-Ontario 101-103
régime actuel-réforme proposée 233-234; 250
personnes âgées 145
régime de transferts 69-70; 124; 126-129
surcouverture des besoins de logement 178-179

Rémunération du travail au noir 161; 282

Répartition du revenu disponible par décile
effets de la réforme fiscale 308

Résidence principale
avantages fiscaux 57

Résumé du Livre Blanc 353-369

Retraités 96-98

Revenu disponible
effets de la réforme fiscale 256-269; 271; 273-274; 276; 278; 280; 306-318
ménages 306-318
personnes seules 131; 267; 327
prestataires d'aide sociale 130-131
travailleurs à faible revenu 204-205

Revenu horaire net
travailleurs entrant sur le marché du travail
comparaisons réforme fiscale-régime actuel 267-268; 270; 272-273; 275; 277; 279; 281; 283
situation actuelle 131; 158-160

Revenu imposable
définition 38
réforme fiscale 227; 231-232
régime actuel 56-58; 117

Revenu minimum de base garanti
comparaison avec le niveau des besoins essentiels 133; 136-144
comparaisons Québec-Ontario 131-135; 190
composantes 127-130
définition 133; 136
étudiants 144
historique 130-131
impact du régime de transferts 189-190
indexation 146-147
personnes âgées 144-146
programmes reliés 124

Revenus assujettis à l'impôt 56-58; 227; 231-232

Revenus de placement 71

Rousseau, Henri-Paul 161; 295

Salaire minimal d'entrée sur le marché du travail 154

Sécurité sociale
Canada 6
Grande-Bretagne 5
Québec 8-9

Services ambulanciers gratuits 124; 126

Services de santé
contribution des employeurs 12; 52

Services publics
développement 8-9

Seuils d'imposition nulle
comparaisons régime actuel-réforme proposée 235; 238
compatibilité avec les seuils de transferts nuls 240
définition 240
personnes âgées 96; 238

Seuils de transferts nuls
définition 240
compatibilité avec les seuils d'imposition nulle 240

Simons, Henri C. 38

Société d'habitation du Québec 181

Sociétés d'état québécoises 9-10

Soins dentaires gratuits 6

Sources de taxation
voir aussi **Recettes fiscales**
comparaisons
Québec-Ontario 50-51
Québec-Pays de l'O C D E 49-50

Spécificité québécoise 10

Stuart, Charles E. 37

Subterranean Economy Five Years Later (Gutmann) 76

Subventions au logement
comparaisons Québec-Ontario 132
personnes âgées 237
réforme fiscale 237
régime de transferts 124; 126-127; 178-182

Succession
voir **Droits successoraux**

Supplément au revenu de travail
effets sur l'incitation au travail 125-126; 148; 152; 154
extension aux moins de trente ans 204-205
historique 6; 23
indexation 146-147
régime de transferts 124-125; 145

Swedish Tax Rates Labor Supply and Tax Revenues (C.E. Stuart) 37

Table d'impôt sur le revenu des particuliers (Canada, 1983) 68

Table d'impôt sur le revenu des particuliers (Québec, 1983) 67

Table des taux d'imposition
voir **Taux d'imposition**

Tarification des services publics québécois 47

Taux d'imposition
comparaisons régime actuel-réforme proposée 231-234; 245; 249-250
objectifs de la réforme fiscale 204
Québec 67-68
réforme fiscale 204; 227-232
selon différentes hypothèses d'indexation 70
table des taux d'imposition
ajustement au régime de transferts 204
progressivité 68
réforme 231-232

Taux d'inaptitude au travail 188

Taux de compensation des besoins essentiels
voir aussi **Besoins essentiels**
célibataires 163; 165-166
comparaisons selon le type de ménages 163-166
couples avec enfants 163-164; 166
couples sans enfant 161-164
définition 163
selon l'option II 292; 294
selon le régime actuel 291; 293

Taux de taxation
célibataires 163; 165-166
comparaisons selon le type de ménages 163-166
couples avec enfants 163-164; 166
couples sans enfant 163-164; 166
définition 163
réforme 243-245; 250

Taux implicites de taxation
familles monoparentales 155-156; 158; 160-161; 337

Taux marginal de réduction des transferts 206

Taux marginaux d'imposition
comparaisons Québec-Ontario 94
progressivité 68-69
réduction dans la réforme fiscale 204

Taux marginaux de taxation
effets sur l'efficacité économique 37-38; 152-161
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 160-161
effets sur l'incitation au travail 155; 160-161

Taux marginaux implicites de taxation
comparaisons
selon l'augmentation du revenu de travail 155-158
selon le type de ménages 156-161
selon les options de réforme 204; 209-210; 226-227
écart avec le fardeau fiscal 258-259
effets de l'entrée au travail du conjoint 152; 260-261
effets sur l'efficacité économique 191
effets sur l'incitation à l'économie souterraine 191
effets sur l'incitation au travail 191; 201
lors de l'entrée sur le marché du travail 158-160

Taux moyen de taxation
objectifs de l'indexation 71
réforme fiscale 204; 292; 294
régime actuel 291; 293

Taxe de vente
voir aussi **Crédit de taxe de vente**
comparaisons
avec les autres taxes à la consommation 72-73
Québec-Ontario 205
effets de la réforme fiscale 205; 304-305
exemptions 21-22; 72; 102
réforme fiscale 205; 233; 345

Taxe forfétaire 162

Taxe sur l'essence 22; 52

Taxe sur la valeur ajoutée 50

Taxe sur le capital 12; 52

Taxe sur les boissons alcooliques 53; 72-73

Taxe sur les carburants 53; 72-73

Taxe sur les repas 53; 72-73

Taxe sur les tabacs 53; 72-73

Taxe sur les télécommunications 72-73

Taxes à la consommation
célibataires sans personne à charge 83
comparaisons
Canada-Pays de l'O C D E 49-50
Québec-Ontario 50-51; 54; 83-86
couples avec enfants 84-86
couples sans enfant 83
effets de la réforme fiscale 205; 304-305; 312; 345
effets sur l'équité 117
familles monoparentales 83

objectifs 38
option III 205; 299; 345
réforme fiscale 205; 233
régime actuel 72-73
régressivité 98-103
selon les options 245-247; 345

Taxes foncières
voir aussi **Crédit de taxes foncières**
Canada 49
célibataires sans personne à charge 83
comparaisons Québec-Ontario 50-51; 53; 83-86
couples avec enfants 84-86
couples sans enfant 83
familles monoparentales 83
Québec 21; 73-74
réforme fiscale 233-234; 306-307
régressivité 98-103
remboursement 69-70; 103

Taxes municipales
voir **Fiscalité municipale**

Taxes scolaires 73

Taxes sur la production
comparaisons
Canada-Pays de l'O C D E 49
Québec-Ontario 50-51; 114; 205
effets de la réforme fiscale 345

Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (Keynes) 5; 8

Toronto
coût de la vie 107-113

Transferts aux particuliers
voir **Régime de transferts aux particuliers**

Transferts fédéraux
effets de la réforme fiscale 311-312; 314; 317-318
effets sur le régime de transferts québécois 39; 126
historique 7; 10

Travail au noir
voir **Economie souterraine**

Travail domestique
effets sur l'incitation au travail 153-155

Travailleurs à faible revenu
besoins essentiels 133-144
effets de la réforme 258; 263; 267-281; 283; 286
objectifs de la réforme fiscal 204-205
sommes consacrées par la réforme fiscale 204-205

Travailleurs autonomes 65

Travailleurs de moins de trente ans
voir aussi **Célibataires de moins de trente ans**
réinsertion sur le marché du travail 201; 205; 224-225
supplément au revenu de travail 204-205; 225

Travaux communautaires 205; 220; 224-225

Troc
voir **Economie souterraine**

Unions de fait
extension de la notion de conjoint 175

Unité d'imposition 55-56; 116; 324

Unité de transferts 324

Vancouver
coût de la vie 107-111

Liste des tableaux

Tableau I.1
Dépenses publiques Québec et Ontario, 1980-1981 — 35

Tableau I.2
Projection des dépenses normalisées du Québec et de l'Ontario — 35

Tableau I.3
Principaux pays de destination des exportations québécoises — 36

Tableau I.4
Destination des livraisons manufacturières du Québec — 36

Tableau II.1
Recettes fiscales des gouvernements par rapport au produit intérieur brut (principaux pays de l'O.C.D.E.) — 48

Tableau II.2
Principales sources de recettes fiscales en pourcentage du total des recettes fiscales pour l'année 1981 — 49

Tableau II.3
Principales sources de recettes fiscales provinciales et locales — 51

Tableau II.4
Évolution du fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques québécois du secteur privé, 1977 à 1985 — 52

Tableau II.5
Fardeau fiscal supplémentaire des agents économiques québécois du secteur privé selon les structures de taxation québécoise et ontarienne, 1983 — 53

Tableau II.6
Importance relative des principales sources de revenus autonomes provinciaux et locaux provenant des particuliers, 1983 — 55

Tableau II.7
Valeur des dépenses fiscales reliées à la résidence principale au Québec, 1981 — 57

Tableau II.8
Exemptions de personnes à charge, allocations et crédits d'impôt, 1983 — 61

Tableau II.9
Déductions et allocations reliées aux dépenses encourues pour gagner un revenu d'emploi, 1983 — 66

Tableau II.10
Table d'impôt sur le revenu des particuliers Régime québécois en 1983 — 67

Tableau II.11
Table d'impôt sur le revenu des particuliers Régime fédéral en 1983 — 68

Tableau II.12
Facteurs d'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers, régimes fédéral et québécois — 69

Tableau II.13
Taux moyens d'imposition sous différentes hypothèses d'indexation, selon le revenu en dollars de 1981 et la catégorie de ménages Augmentation des revenus égale à un taux d'inflation de 31% entre 1981 et 1985 — 70

Tableau II.14
Taxes à la consommation levées sur les particuliers au 31 décembre 1983 — 72

Tableau II.15
Comparaison des impôts et des droits au décès. Québec par rapport aux différents États américains — 74-75

Tableau II.16
Comparaison entre le Québec et l'Ontario des impôts nets des particuliers, 1983 — 79-80

Tableau II.17
Comparaison entre le Québec et l'Ontario des taxes à la consommation et des taxes foncières après crédits, 1983 — 83-84

Tableau II.18
Comparaison entre le Québec et l'Ontario. Couple âgé entre 30 et 64 ans avec 2 enfants de moins de 6 ans. Taxes à la consommation et taxes foncières — 86

Tableau II.19
Comparaison entre le Québec et l'Ontario du fardeau fiscal global des impôts et des taxes, 1983 — 87-88

Tableau II.20
Évolution du fardeau fiscal des contribuables à haut revenu par rapport à l'Ontario (impôt sur le revenu) — 93

Tableau II.21
Évolution comparative des taux marginaux maximum sur le revenu des particuliers, Québec-Ontario, 1976 à 1983 — 94

Tableau II.22
Impact du régime d'épargne-actions du Québec (R.E.A.) sur l'écart du fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario, 1983 — 95

Tableau II.23
Comparaison des seuils d'imposition des contribuables sur le marché du travail de 65 ans ou plus et de moins de 65 ans, 1983 — 97

Tableau II.24
Taux moyens d'impôts et taxes et revenu net du fardeau fiscal global d'un contribuable ayant travaillé au salaire industriel moyen durant sa vie et qui atteint l'âge de 65 ans (contribuables mariés, 1983) 97

Tableau II.25
Taux moyens d'impôts et taxes et revenu net du fardeau fiscal global d'un contribuable ayant travaillé au salaire industriel moyen durant sa vie et qui atteint l'âge de 65 ans (contribuables célibataires, 1983) 98

Tableau II.26
Comparaison du fardeau fiscal global et du revenu net des impôts et des taxes (couple de personnes âgées de 65 ans ou plus dont le chef gagnait, avant la retraite, un revenu équivalent ou supérieur au salaire industriel moyen, année d'imposition 1983) 99

Tableau II.27
Comparaison de la progressivité des impôts et des taxes québécois et ontariens (couple avec 2 enfants de moins de 6 ans), 1983 100

Tableau II.28
Comparaison de la régressivité des taxes foncières et taxes à la consommation avant et après crédits de taxes selon les structures québécoise et ontarienne, 1983 101

Tableau II.29
Comparaison de la régressivité des taxes à la consommation avant crédits selon les structures québécoise et ontarienne (couple avec 2 enfants de moins de 6 ans), 1983 102

Tableau II.30
Étude comparative du coût de la vie. Caractéristiques des ménages types analysés 105-106

Tableau II.31
Écart du coût de la vie à Montréal par rapport à différentes villes canadiennes, septembre 1983 108

Tableau III.1
Programmes reliés à la garantie d'un revenu minimum de base selon la clientèle visée 124

Tableau III.2
Composantes du revenu minimum de base au Québec pour certains ménages bénéficiaires de l'aide sociale dont le chef est apte au travail, 1983 128-129

Tableau III.3
Évolution du revenu disponible entre 1974 et 1983, personne seule de 30-64 ans 131

Tableau III.4
Évolution dans les catégories des bénéficiaires d'aide sociale selon l'aptitude au travail (en décembre) 132

Tableau III.5
Composantes du revenu minimum de base en Ontario et comparaison de l'aide totale avec le Québec pour certains ménages bénéficiaires dont le chef est apte au travail, 1983 134-135

Tableau III.6
Dépenses annuelles pour les besoins essentiels selon la taille du ménage pour les groupes de référence, 1983 136

Tableau III.7
Comparaison entre le revenu minimum de base et le niveau des dépenses des ménages à faible revenu selon différentes hypothèses pour les célibataires et les familles monoparentales, 1983 138-139

Tableau III.8
Comparaison des besoins essentiels reconnus par le régime d'imposition du Québec et par le régime de transferts aux particuliers, 1983 141

Tableau III.9
Comparaison des besoins essentiels des travailleurs à faible revenu pour les enfants à charge avec leurs besoins essentiels reconnus dans le régime d'imposition et dans le régime de transferts, selon la taille des familles, 1983 142-143

Tableau III.10
Comparaison du revenu minimum de base pour les personnes de 65 ans ou plus selon leur situation antérieure sur le marché du travail 145

Tableau III.11
Formules d'indexation appliquées aux différents programmes de transfert 146

Tableau III.12
Nombre total d'enfants et estimation du nombre d'enfants gardés au Québec, 1983 151

Tableau III.13
Distribution du nombre d'enfants par classe de revenus des familles monoparentales dont le chef travaille et des familles biparentales dont les deux conjoints travaillent 151

Tableau III.14
Méthode de calcul de l'intérêt à participer au marché du travail (pour le chef d'une famille biparentale ayant 2 enfants de moins de 6 ans) 153

Tableau III.15
Taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail d'un célibataire ou d'un chef d'une famille monoparentale 160

Tableau III.16
Taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint 160

Tableau III.17
Rémunération annuelle sur le marché noir équivalente au revenu disponible du travail sur le marché officiel selon le revenu brut et la catégorie de ménages 161

Tableau III.18
Perte économique associée à la taxation et aux transferts en [illegible]83 163

Tableau III.19
Contribution nette aux dépenses de l'État après impôts, taxes et transferts, année d'imposition 1983 168-169

Tableau III.20
Contribution nette au financement de l'État au Québec et en Ontario à 0 $ et à 75 000 $ de revenu, année d'imposition 1983 170-171

Tableau III.21
Répartition des revenus entre les ménages par quintile de revenu au Québec en 1979 171

Tableau III.22
Répartition du revenu total entre les ménages au Canada, 1961 et 1971 172

Tableau III.23
Changement en raison des transferts dans la part du revenu détenu par les ménages des premiers décile et quintile, Québec, 1967-1979 174

Tableau III.24
Degré d'inégalité de la répartition du revenu privé et du revenu total au Québec en 1967, 1971, 1973 et 1975 174

Tableau III.25
Définitions des revenus considérés dans les programmes de transfert et seuils d'annulation des transferts, 1983 176

Tableau III.26
Actifs pris en considération dans les programmes de transfert, 1983 177

Tableau III.27
Comparaison du revenu disponible d'un couple ne travaillant qu'une partie de l'année avec celui d'un couple étant toute l'année sur le marché du travail (couple de 30-64 ans sans enfant, dont un seul conjoint travaille) 178

Tableau III.28
Coût mensuel du logement prévu dans le revenu minimum de base et coût réel des logements en H.L.M. pour différentes catégories de ménages à l'aide sociale 179

Tableau III.29
Comparaison des loyers moyens en H.L.M. et sur le marché privé des bénéficiaires d'aide sociale, juin 1983 181

Tableau III.30
Comparaison de l'aide financière accordée pour les besoins essentiels d'un étudiant et d'un non-étudiant (couple avec un enfant 1983-1984) 182

Tableau III.31
Comparaison de l'aide financière accordée par le régime de prêts et bourses et par le programme d'aide sociale (couple avec un enfant à charge aux études 1983-1984) 184-185

Tableau III.32
Évolution du taux de résidence chez un parent pour les personnes seules âgées de moins de 30 ans bénéficiaires de l'aide sociale 186

Tableau IV.1
Impact financier de la réforme (sources et utilisation des fonds) 209

Tableau IV.2
Impact des options proposées sur les différentes catégories de ménages 210

Tableau V.1
Taux marginal selon les options de réforme (pour les bénéficiaires du programme de garantie de revenu) 223

Tableau V.2
Rémunération annuelle supplémentaire d'une participation aux activités de réinsertion 225

Tableau V.3
Exemptions à l'égard des besoins essentiels, selon les options 228

Tableau V.4
Tables des taux d'imposition sur le revenu du Québec (applicables en 1983) 232

Tableau V.5
Réductions forfaitaires d'impôts proposées, Québec, 1983 233

Tableau V.6
Crédit de taxe de vente pour les particuliers à faible revenu 234

Tableau V.7
Comparaison des seuils d'imposition nulle dans le régime actuel et dans les différentes options, 1983 235

Tableau V.8
Comparaison des seuils d'imposition nulle des personnes âgées de 65 ans ou plus à la retraite avec ceux de moins de 65 ans et selon les différentes options 238

Tableau V.9
Illustration du fonctionnement du programme de garantie de revenu (famille de deux enfants de moins de 12 ans selon l'option II, revenu de travail de 5 000 $ avec ou sans une prestation d'assurance-chômage) 241

Tableau V.10
Principaux éléments distinctifs des diverses options 245

Tableau V.11
Régime d'imposition (principaux éléments des diverses options de réforme, 1983) 248-249

Tableau VI.1
Écart dans la contribution nette et les taux marginaux implicites de taxation entre le régime actuel et les options de réforme pour différentes catégories de ménages et selon le revenu de travail 258-259

Tableau VI.2
Effets des différentes options sur la contribution nette au financement de l'État (couple avec 2 enfants de 6 à 11 ans, deux revenus égaux de travail) 260

Tableau VI.3
Taux marginal implicite de taxation lors de l'entrée sur le marché du travail d'un deuxième conjoint 260-261

Tableau VI.4
Comparaison de la contribution nette (ménages composés de personnes de 65 ans ou plus dont le chef est à la retraite) 262

Tableau VI.5
Revenu du travail au noir nécessaire pour obtenir un revenu disponible équivalent sur le marché officiel 282

Tableau VI.6
Impact des différentes options sur l'écart de fardeau fiscal avec l'Ontario 284

Tableau VI.7
Écart du fardeau fiscal Québec-Ontario avec ou sans un placement moyen admissible au régime d'épargne-actions (R.E.A.) du Québec (selon le revenu de travail du ménage) 285

Tableau VI.8
Comparaison des besoins de garde et de la déduction maximale pour frais de garde selon l'âge des enfants 295

Tableau VI.9
Impact économique des options de réforme proposées selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages 298

Tableau VI.10
Effets économiques des options sur l'offre de travail en fonction d'équivalent d'emplois à plein temps selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages (nombre d'emplois à plein temps par catégories de ménages) 300

Tableau VI.11
Impacts des options de réforme sur l'offre de travail des deuxièmes conjoints en fonction d'équivalent d'emplois à plein temps selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages 300

Tableau VI.12
Variation de la contribution nette au financement de l'État selon la situation actuelle et selon les options 303

Tableau VI.13
Impact des options de réforme sur la taxe de vente après crédit, selon le revenu de travail (couple avec 2 enfants de moins de 12 ans, 1 conjoint au travail, année d'imposition 1983) 304-305

Tableau VI.14
Impact des options de réforme sur les taxes foncières après crédit (couple avec 2 enfants de moins de 12 ans, 1 conjoint au travail, année d'imposition 1983) 306-307

Tableau VI.15
Répartition du revenu disponible par décile (simulation pour 1983 selon une réaction « moyenne » des ménages) 308

Tableau VI.16
Augmentation du revenu disponible détenu par les ménages de chaque décile selon l'option de réforme et selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages (excluant l'effet de l'activité communautaire, de la formation professionnelle et de la formation en industrie) 309

Tableau VI.17
Augmentation du revenu disponible détenu par les ménages de chaque décile selon l'option de réforme et selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages incluant l'activité communautaire et la formation en industrie 310

Tableau VI.18
Changement du coefficient de Gini selon une réaction moyenne ou forte des ménages basé sur la répartition du revenu disponible incluant le travail communautaire ou la formation en industrie selon l'échelle d'équivalence (écart entre la référence 1983 et la simulation) 310

Tableau VI.19
Impact des options de réforme sur le revenu net des impôts et taxes des ménages québécois à comportement constant et sur les équilibres financiers du gouvernement du Québec (pleine année d'imposition 1983) 312

Tableau VI.20
Impact des options proposées sur les différents types de ménages 313

Tableau VI.21
Estimation de l'impact financier des modifications fiscales et des modifications aux transferts proposées dans les options de réforme, (pleine année d'imposition 1983) 315-317

Tableau VI.22
Estimation de l'impact indirect des options de réforme sur les entrées fiscales nettes des gouvernements fédéral et québécois selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages 318

Tableau VII.1
Comparaison des besoins essentiels reconnus pour le premier enfant d'une famille monoparentale et d'une famille biparentale (selon les barèmes en vigueur en 1983) 329

Tableau VII.2
Variation de la contribution nette entre le régime actuel et les options de réforme (famille monoparentale avec 1 enfant de 2 à 5 ans ou de 6 à 11 ans) 330-331

Tableau VII.3
Taux marginal implicite de taxation s'appliquant lors de l'entrée sur le marché du travail du chef d'une famille monoparentale ayant un enfant 337

Tableau VII.4
Impact économique des propositions sur les besoins essentiels des familles monoparentales selon une réaction « moyenne » ou « forte » des ménages, option II 337

Tableau VII.5
Comparaison de la contribution nette (avant taxes) aux dépenses du gouvernement du Québec entre deux familles monoparentales ayant chacune un enfant et une famille biparentale avec 2 enfants lorsque les parents gagnent un revenu de travail égal (régime actuel et option II) 338-339

Tableau VII.6
Exemptions et transferts à l'égard des enfants de moins de 21 ans selon les options 340

Tableau VII.7
Impact de la transformation à coût nul pour le gouvernement des exemptions pour enfants de moins de 18 ans en allocations familiales, selon l'option II 341

Tableau VII.8
Impact de la transformation des exemptions pour enfants (2 892 $ pour deux enfants) en allocations familiales à coût nul pour le gouvernement (couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, avec un conjoint sur le marché du travail, selon l'option II) 342

Tableau VII.9
Importance relative des principales sources de revenus provinciaux et locaux provenant des particuliers avant et après réforme pour l'année 1983 345

Résumé

Tableau A
Principaux éléments distinctifs des diverses options 364

Tableau B
Répartition de l'impact de la réforme par classe de revenu 368

Liste des graphiques

Graphique II.1
Valeur d'une exemption et d'un crédit d'impôt en fonction du revenu imposable 59

Graphique II.2
Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu de ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983 89-91

Graphique III.1
Taux marginal implicite de taxation pour 1 000 dollars d'augmentation de revenu de travail pour les célibataires 156

Graphique III.2
Taux marginal implicite de taxation pour 1 000 dollars d'augmentation de revenu de travail pour les couples 157

Graphique III.3
Augmentation du revenu horaire net par suite de l'entrée d'un individu sur le marché du travail pour différents ménages (régimes d'imposition et de transferts actuels) 159

Graphique III.4
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon le régime actuel (couples) 164

Graphique III.5
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon le régime actuel (personnes célibataires) 165

Graphique III.6
Taux d'inaptitude au travail suivant l'âge 188

Graphique VI.1
Fardeau fiscal global en pourcentage du revenu du ménage par tranche de revenu, Québec et Ontario en 1983 288-290

Graphique VI.2
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon le régime actuel (personnes célibataires) 291

Graphique VI.2 (suite)
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon l'option II (personnes célibataires) 292

Graphique VI.3
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon le régime actuel (couples) 293

Graphique VI.3 (suite)
Évolution du taux de compensation des besoins essentiels et du taux moyen de taxation selon l'ootion II (couples)

Liste des schémas

Schéma II.1
Ménage n° 1 : célibataire gagnant 10 000 $ 109

Schéma II.2
Ménage n° 2 : couple gagnant 20 000 $, un revenu de travail 109

Schéma II.3
Ménage n° 3 : couple gagnant 30 000 $, un revenu de travail 110

Schéma II.4
Ménage n° 4 : couple gagnant 30 000 $, deux revenus de travail 110

Schéma II.5
Ménage n° 5 : couple gagnant 50 000 $, un revenu de travail 111

Schéma II.6
Ménage n° 6 : couple gagnant 75 000 $, un revenu de travail 111

Schéma VI.1
Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail 264

Schéma VI.1 (suite)
Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome 264

Schéma VI.2
Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail 265

Schéma VI.2 (suite)
Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome 265

Schéma VI.3
Couples avec 2 enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail 266

Schéma VI.3 (suite)
Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome 266

Schéma VI.4
Couples avec deux enfants de 6 à 11 ans, ayant un seul revenu de travail 269-270

Schéma VI.5
Couples avec deux enfants de moins de 6 ans, ayant un seul revenu de travail 271-272

Schéma VI.6
Couples sans enfant, ayant un seul revenu de travail 274-275

Schéma VI.7
Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, habitant seuls un logement autonome 276-277

Schéma VI.8
Célibataires sans personne à charge, 30 à 64 ans, partageant un logement avec un adulte autre qu'un parent 278-279

Schéma VI.9
Célibataires sans personne à charge, moins de 30 ans, habitant seuls un logement autonome 280-281

Schéma VII.1
Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge (proposition A) 332-333

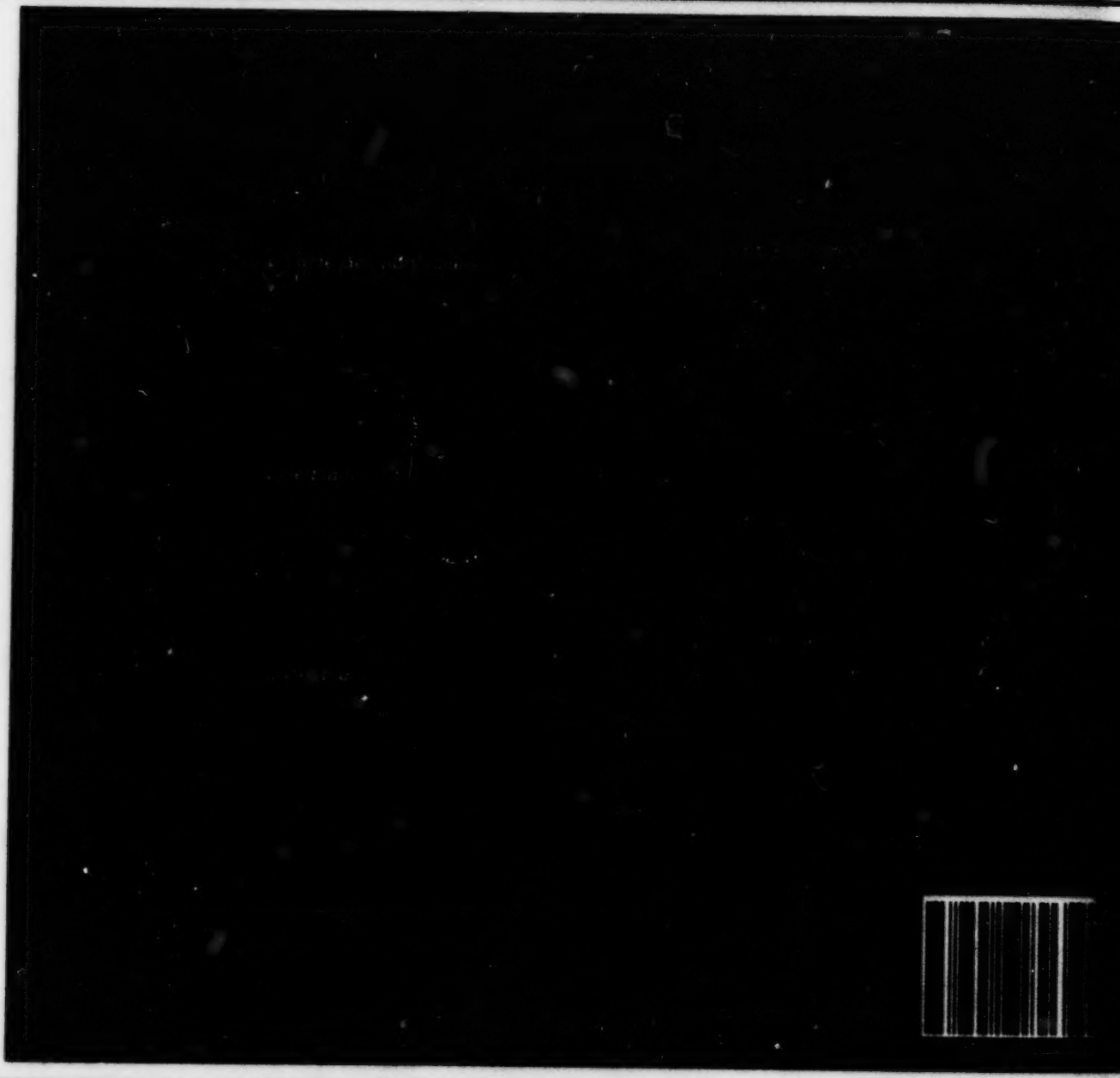



Schéma VII.2
Famille monoparentale ayant un enfant de 2 à 5 ans à charge (proposition B) 334-335